

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República ▪ Controladoria-Geral da União ▪ Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: DIV.EXECUTIVA DE FINANÇAS-DAF.2 INCRA-SEDE/DF

Exercício: 2011

Processo: 54000.000364/2012-61

Município - UF: Brasília - DF

Relatório nº: 201203412

UCI Executora: SFC/DRDAG - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Agrário

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201203412, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela DIV.EXECUTIVA DE FINANÇAS-DAF.2 INCRA-SEDE/DF.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 23/04/2012 a 01/06/2012, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-108/2010 e 117/2011.

Em acordo com o que estabelece o Anexo III da DN-TCU-117/2011, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Em verificação às peças que compõem o processo de contas, foram constatadas inconsistências quanto ao rol de responsáveis, como ausência de responsáveis no rol e erros formais de preenchimento dos formulários. Em razão disso, foi solicitado à UJ, por meio da Nota de Auditoria nº 201203412/001, de

09/04/2012, que providenciasse as devidas correções. Em atendimento à referida Nota de Auditoria, a UJ encaminhou, por meio do Ofício/AUD/Nº 57, de 16/04/2012 (fl. 264), o rol de responsáveis retificado, o qual foi anexado às fls. 289 a 297 do Processo nº 54000.000364/2012-61.

Quanto ao rol retificado, foram verificadas divergências para quatro dos responsáveis arrolados quanto às informações do campo '*Período da Gestão*'. Contudo, tendo em vista que as inconsistências verificadas não dão ensejo à alteração da composição do rol de responsáveis, dispensou-se a solicitação de nova retificação, registrando-se apenas os períodos efetivos apurados a partir de consulta aos instrumentos de nomeação/designação e exoneração/dispensa publicados no Diário Oficial da União, conforme tabela a seguir:

Cód. Siape	Responsabilidade	Tipo	Período Informado Rol		Período D.O.U.		Instrumentos de nomeação/designação e exoneração/dispensa
			De	Até	De	Até	
1373494	Inc. II e III, art. 10, IN TCU 63/2010	Titular	22/07/11	04/07/11	11/05/07	08/06/11	DOU, 11/05/2007, Seção 2, Pág. 2 e DOU, 05/07/2011, Seção 2, Pág. 1.
1034983	Inc. II e III, art. 10, IN TCU 63/2010	Titular	22/07/11	04/07/11	25/07/11		DOU, 25/07/2011, Seção 2, Pág. 1.
1378434	Inc. II e III, art. 10, IN TCU 63/2010	Substituto	12/06/07	31/12/10	01/06/07	01/09/11	DOU, 01/06/2007, Seção 2, Pág. 37 e DOU, 02/09/2011, Seção 2, Pág. 41.
1222127	Inc. II e III, art. 10, IN TCU 63/2010	Substituto	14/10/11	31/12/11	01/09/11		DOU, 02/09/2011, Seção 2, Pág. 41.

Fonte: Diário Oficial da União

Ainda em relação ao rol de responsáveis, no que concerne à Superintendência Nacional de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (SRFA), a UJ informou a criação de UG específica para a unidade (133003), encaminhando rol de responsáveis à parte, conforme consta das fls. 301 a 303 do Processo nº 54000.000364/2012-61.

Foram apresentadas, no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2011, as informações constantes das partes A e B do Anexo II, da Decisão Normativa TCU nº 108, de 24/11/2010, com observância das orientações constantes da Portaria-TCU nº 123/2011. Foram apresentadas, ainda, as peças aplicáveis à unidade constantes do Anexo II à Decisão Normativa TCU nº 117, de 19/10/2011.

Dessa forma, conclui-se que a unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício em referência. As peças apresentadas contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 108/2010, da Portaria-TCU nº 123/2011 e da DN TCU nº 117/2011, ressaltando-se o que concerne ao conteúdo específico por unidade jurisdicionada ou grupo de unidades afins (Parte C, do Anexo II, da DN TCU nº 108/2010), tratado em tópico específico do presente Relatório.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Com o intuito de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos dos Programas e Ações de Governo sob a responsabilidade do Incra, foram analisados os resultados físicos e financeiros das quatro Ações de maior materialidade dentre as executadas pelo Incra, conforme quadros e comentários abaixo:

UG 373083 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra			
0135 – Assentamentos para Trabalhadores Rurais			
4460 – Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Meta física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
	314.168	314.634	100,15
	Meta financeira		
	Previsão (R\$)	Execução (R\$)	Execução/Previsão (%)
	930.000.000,00	733.555.215,65	78,88
Atos e fatos que prejudicaram o desempenho: Insuficiência de recursos financeiros.			
Providências adotadas: Não foram informadas providências.			

A Ação 4460 – Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária teve orçamento inicialmente previsto em R\$ 530.000.000,00, valor ao qual foi adicionado crédito suplementar no valor de R\$ 400.000.000,00, totalizando R\$ 930.000.000,00, do qual foi recebida a provisão de R\$ 922.688.991,56. Assim, esta foi a Ação do Incra com maior destinação orçamentária, sendo também a Ação que teve maior volume de recursos liquidados, no total de R\$ 733.555.215,65. O volume de recursos empenhado foi de R\$ 790.873.031,36.

A execução física da Ação alcançou 100,15% da meta inicialmente prevista. Cabe destacar aqui que a meta física é contabilizada em termos de hectare adquirido, ao passo em que os recursos orçamentários da Ação se destinaram não só ao pagamento dos imóveis rurais como também ao pagamento de comandos judiciais referentes a ações de desapropriação. No caso, 70% dos recursos financeiros liberados foram destinados ao pagamento de desapropriações e aquisições de imóveis, enquanto 30% foram destinados ao cumprimento de comandos judiciais.

Ressalte-se que foi verificada diferença entre a meta física prevista constante no Sigplan e a constante no Relatório de Gestão 2011. No entanto, a gestora da Ação esclareceu que tal diferença se deveu ao fato de que o Sigplan atualiza automaticamente um aumento na meta física prevista quando ocorre aumento no orçamento previsto. No caso, por tratar-se de crédito suplementar, o aumento da meta física não se aplica. Assim, ainda que se possa mencionar a deficiência do planejamento realizado para a Ação no exercício, levando à necessidade de uma suplementação correspondente a 75,47% do valor inicialmente orçado, considera-se justificada a diferença verificada entre os dados constantes no Sigplan e os apresentados no Relatório de Gestão 2011 da unidade.

UG 373083 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra			
0137 – Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária			
8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	Meta física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
	36.524	2766	7,57
	Meta financeira		
	Previsão (R\$)	Execução (R\$)	Execução/Previsão (%)
	159.045.774,00	20.756.822,84	13,05
Atos e fatos que prejudicaram o desempenho:			
Insuficiência de recursos financeiros;			
Longos períodos de chuva intensas em algumas regiões do Brasil, principalmente na Região Norte;			
Número insuficiente de profissionais habilitados nas áreas correlatas (engenharia civil, elétrica e de agrimensura, arquitetura e geologia), para atender as crescentes demandas de elaboração e análise de projetos básicos, análise das propostas de licitações e de convênios a serem firmados, acompanhamento e recebimento das obras e serviços, além do cumprimento de outras atribuições			

regimentais;
 Obsolescência dos equipamentos e aplicativos de informática: número insuficiente de computadores de mesa e portáteis com alto poder de processamento e a falta de aplicativos mais recentes para desenho técnico, cálculos, simulações e outras atividades de infraestrutura;
 Baixa oferta de cursos e eventos de capacitação nas áreas correlatas dos técnicos de infraestrutura e direcionados a reforma e desenvolvimento agrário;
 Fragilidade dos dados topográficos para elaboração dos projetos de estradas e de sistemas de abastecimento de água;
 Número insuficiente de veículos e de motoristas para a realização de visitas “in loco”, importantes, tanto para os trabalhos de elaboração de projetos, como acompanhamento das obras em andamento;
 Setor administrativo com número de técnicos insuficiente para dar sequência adequada aos processos de celebração de convênios e de processos licitatórios;
 Ausência de sistema corporativo de Informações Gerenciais, que apresente dados consistentes permitindo um melhor acompanhamento das ações de infraestrutura.

Providências adotadas:

“A estratégia adotada para a execução das metas físicas e financeiras consistiu em prioridade às parcerias institucionais com Governos de Estados, Prefeituras Municipais, Secretarias Estaduais, Ministérios, Fundações, Autarquias, entre outros, visando fortalecer os acordos já existentes, como no caso do Luz Para Todos e Funasa, CPRM, ou buscando novos parceiros. Também é importante ressaltar o apoio técnico prestado pela Sede do INCRA, resultante de forças tarefas, formadas por técnicos em infraestrutura, que foram criadas para atuar de forma concentrada em algumas Superintendências Regionais, que apresentavam os maiores passivos na execução das obras. Essa estratégia foi de fundamental importância na aplicação dos créditos orçamentários programados, a exemplo da Superintendência Regional do INCRA em Santarém, SR-30, no Estado do Pará. Os trabalhos de elaboração de projetos básicos, licitação, contratação e acompanhamento das obras, em sua maioria estradas vicinais, continuaram mobilizando de forma intensiva a equipe de infraestrutura da Sede e de outras regionais do INCRA.”

A Ação 8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento apresentou baixa execução tanto física (7,57% da meta prevista) quanto financeira (13,05% da meta prevista). Verificou-se, no entanto, que 99% da provisão recebida, num valor total de R\$ 265.604.807,77, foram empenhados, sendo inscritos R\$ 240.395.299,94 em Restos a Pagar.

Observa-se, conforme disposto no Relatório de Gestão 2011 da Unidade, que a maior parte da execução física no exercício se deu com recursos de exercícios anteriores – 36.102 famílias atendidas, representando 92,88% da execução física no exercício.

A insuficiência de recursos financeiros para execução das Ações foi observada em três das quatro ações verificadas, e, no caso desta Ação, foi fator importante para que a meta do exercício não fosse atingida. A deficiência de recursos humanos também é relatada aqui, além da deficiência de recursos logísticos. Também destaca-se a necessidade não suprida de capacitação adequada aos técnicos responsáveis pela execução da Ação.

Foi informado no Relatório de Gestão 2011 que as principais medidas tomadas para execução física da Ação foram a busca de parcerias com entidades públicas, além da mobilização de servidores do Incra-Sede e de diversas superintendências regionais para atuar nas superintendências que apresentavam o maior passivo.

Assim, verifica-se que, ainda que não tenha sido atingida a meta física ou a meta financeira previstas para a Ação, o Incra vem buscando formas de viabilizar a consecução dos seus objetivos.

UG 373083 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra

0137 – Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária

0427 – Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas	Meta física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
	121.834	24.956	20,48
	Meta financeira		
	Previsão (R\$)	Execução (R\$)	Execução/Previsão (%)
	900.000.000,00	161.317.761,82	17,92
Atos e fatos que prejudicaram o desempenho:			
Insuficiência de recursos financeiros; Falta de Planos de Desenvolvimento do Assentamento – PDA; Falta da demarcação topográfica que impacta na delimitação da parcela (objeto da Ação 8398 – Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento); Ausência de infraestrutura básica (construção de estradas), impedindo o acesso para entrega de materiais de construção das casas dos assentados (objeto da Ação 8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento); Falta de integração com a Ação 4470 – Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária, dentro da qual está prevista a elaboração do Plano de Exploração do Assentamento – PEA, direcionado à aplicação dos créditos iniciais do projeto de assentamento; e do Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA, orientador da formulação de projetos técnicos que preveem ações a serem realizadas na fase inicial de implantação até o seu completo desenvolvimento e consolidação; Insuficiência generalizada de técnicos nas Superintendências Regionais para aplicar e supervisionar em campo os créditos disponibilizados; Rotatividade de beneficiários nos lotes.			
Providências adotadas:			
Não foram informadas providências adotadas, mas o gestor destacou a necessidade de integração desta Ação com outras Ações sob a responsabilidade do Incra, conforme transcrito a seguir: “A questão que surge está centrada na necessidade do processo de concessão do Crédito Instalação explorar as possibilidades de integração desta Ação a outras Ações do INCRA que a complementam, especificamente: i) Ação 4470 – Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária, na elaboração do Plano de Exploração do Assentamento – PEA, direcionado a aplicação dos créditos iniciais do projeto de assentamento; do Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA, orientador da formulação de projetos técnicos os quais preveem ações a serem realizadas na fase inicial de implantação até o seu completo desenvolvimento e consolidação; ii) Ação 8398 – Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento, precedida de estudo de organização territorial da área do projeto realizado por ocasião da elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA, propiciando a individualização da unidade agrícola familiar, permitindo o acesso ao crédito produtivo e, especialmente, ao crédito para construção da habitação rural; iii) Ação 8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, necessária à viabilização do processo produtivo e do desenvolvimento sustentável aos beneficiários da reforma agrária, além de permitir a entrega dos materiais obtidos com o Crédito Instalação nos lotes dos beneficiários.”			

A Ação 0427 - Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas apresentou execução física de 20,48% em relação à meta prevista, e execução financeira de 17,92%.

Quanto à execução física, cabe ressaltar que, com base nos dados constantes do Relatório de Gestão 2011, 60,20% da execução física no exercício se deu por meio de recursos de exercícios anteriores, num total de 37.749 famílias atendidas, enquanto 39,80% foi executado com recursos do exercício, num total de 24.965.

Além disso, a despeito da baixa execução financeira, verificou-se o empenho de R\$ 842.867.292,87, correspondendo a 93,65% dos recursos orçamentários previstos para a Ação, sendo inscritos R\$ 681.549.531,05 em Restos a Pagar.

É importante ressaltar, no entanto, que um total de R\$ 674.780.617,90 inscritos em Restos a Pagar em exercícios anteriores foi cancelado em 2011. Questionado, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203412/009, reiterada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203412/014, sobre as razões para o grande volume de recursos inscritos em Restos a Pagar cancelados no exercício, o Incra não apresentou manifestação.

Dentre as razões elencadas pelo Incra para a baixa efetividade da Ação estão a insuficiência de recursos financeiros, a dependência da execução de outras Ações do Incra para que a concessão de Crédito Instalação seja viabilizada (notadamente as Ações 4470, 8396 e 8398), além da insuficiência de técnicos para execução e supervisão da Ação. Também destaca-se o fato de que há grande rotatividade de beneficiários nos lotes, o que dificulta o controle sobre os créditos concedidos. Além disso, essa rotatividade ocasiona a quebra da sequência de aplicação de créditos, que é prevista para dar suporte ao assentado desde a sua instalação no lote até o início de seu processo produtivo, de modo que essa sequência deve ser reiniciada a cada alteração de assentado ocupante de um lote.

Ressalte-se que a contabilização da execução física da Ação se dá no momento da transferência dos recursos de Crédito Instalação para a conta corrente da Associação ou dos representantes dos assentados, não levando em consideração a sua efetiva aplicação.

Assim, ainda que a meta física e financeira prevista para a Ação não tenha sido atingida, verifica-se que as razões para a inexecução foram devidamente circunstanciadas pelo gestor.

UG 373083 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra			
1427 – Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura			
4470 – Assistência Técnica e Capacitação de Assentados	Meta física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
	198.236	105.104	53
	Meta financeira		
	Previsão (R\$)	Execução (R\$)	Execução/Previsão (%)
	146.567.238,00	47.852.374,17	32,65
Atos e fatos que prejudicaram o desempenho:			
Insuficiência de recursos financeiros;			
Redução dos recursos orçamentários inicialmente previstos para a Ação, por meio do Decreto 7.445/11;			
Processo de adequação devido às alterações advindas da Lei 12.188/2010 (que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER);			
Necessidade de adaptação das entidades que atuam no campo da Assessoria Técnica no meio rural às novas diretrizes, para que pudessem concorrer às Chamadas Públicas de ATES.			
Providências adotadas: Não foram informadas providências.			

Na análise dos dados referentes à Ação 4470 - Assistência Técnica e Capacitação de Assentados, verificou-se que sua execução física foi de 53% em relação ao inicialmente previsto, com uma execução financeira de 32,65%. O gestor apresentou as seguintes justificativas para a disparidade entre a execução física e a financeira:

“i) Existência de instrumentos vigentes firmados em outros exercícios que possuem o valor/família abaixo da média estabelecida. Citamos especialmente o exemplo da Superintendência Regional da Bahia, que, em parceria com o Governo do Estado, firmou convênio para o atendimento de 35.000 famílias assentadas, a um valor muito abaixo do valor/família praticado na média nacional, uma vez que o Governo daquele estado pode aportar uma considerável contrapartida.

ii) Existência de um expressivo volume de recursos de Restos a Pagar que foram efetivamente aplicados no exercício de 2011, aumentando o montante disponível para a execução da ação em 2011.

iii) A aferição da meta física não distingue o período total de atendimento da ATES às famílias assentadas, uma vez que o valor/família médio estabelecido na Programação Operacional é para o atendimento de um ano. Logo, mesmo que haja um atendimento por um período inferior a um ano (ocorrido em geral por haver instrumentos advindos de anos anteriores que têm sua vigência estendida até o exercício atual, ou por haver interrupção nos instrumentos por motivos de ordem administrativa), ele é contabilizado na meta total.”

Dentre as razões para o não atingimento das metas física e financeira da Ação, o gestor destacou a não disponibilização de recursos financeiros, além da redução dos recursos orçamentários inicialmente previstos para a Ação, por meio do Decreto 7.445/11. Também foi ressaltado que o processo de contratação de prestadores de serviços de Assistência Técnica (ATES) passou por uma reformulação, por meio da Lei nº 12.188/2010, o que levou a uma necessidade de adaptação na forma de execução dentro do Incra, além da necessidade de adaptação das empresas prestadoras de serviços de ATES às novas exigências determinadas pela lei.

Assim, ainda que a meta física e financeira prevista para a Ação não tenha sido atingida, verifica-se que as razões para a inexecução foram devidamente circunstanciadas pelo gestor.

Destaque-se, por fim, que foi emitida a Nota de Auditoria nº 201203412/003, em 14/06/2012, recomendando a adaptação dos quadros demonstrativos da execução física das Ações sob a responsabilidade do Incra no exercício de 2011 ao modelo apresentado no Quadro A.2.2 da Portaria-TCU nº 123/2011, segregando as informações da execução física realizada com recursos de Restos a Pagar em tabela complementar, caso seja conveniente a manutenção destas no Relatório de Gestão. Essa recomendação se deve ao fato de que o percentual de execução da meta física da Ação no exercício apresentado pelo Incra-Sede inclui os resultados obtidos com recursos de exercícios anteriores, em desacordo com o modelo apresentado pela Portaria-TCU nº 123/2011.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Os indicadores atualmente utilizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária foram estabelecidos por meio do Acórdão nº 753/2008 – Plenário, do Tribunal de Contas da União, e foram calculados pela primeira vez quando da realização do Relatório de Gestão 2009 da Unidade. Desse total de 20 (vinte) indicadores, foi analisada uma amostra de 13 (treze), selecionados por critério de relevância, logo, não probabilístico. Os indicadores selecionados são relacionados abaixo, além de seus resultados nos últimos três exercícios:

Programa	Nome e descrição do indicador	Fórmula de cálculo	Resultados dos Indicadores		
			2009	2010	2011

0138 Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas	Índice de cadastramento de imóveis rurais – indica o percentual de imóveis cadastrados no SNCR, conforme a Lei 5868/72, em relação à superfície total no nível de agregação.	(Superfície ocupada por imóveis cadastrados (ha), dividido pela superfície total da área abrangida pela jurisdição do Incra, no nível de agregação (ha)) multiplicado por 100	67,2%	69,5%	71%
0138 – Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas	Índice de análise de processos de certificação de imóveis – indica o percentual de processos de certificação finalizados no exercício em relação aos processos protocolados no exercício, conforme descrito na IN-INCRA 25/2005 e NE 80/2008, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	(Número de processos com análise de certificação finalizada no exercício, dividido pelo número de processos de certificação protocolados no exercício, no nível de agregação) multiplicado por 100	*	*	54,7%
0138 Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas	Índice de regularização fundiária – indica o percentual de imóveis regularizados e titulados no exercício nos termos da Lei 11.952/2009, regulamentada pelo Decreto 6992/2009, IN 45/2008 e eventuais legislações estaduais, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	(Número de imóveis regularizados e titulados no exercício, dividido pelo número de imóveis com processos de regularização fundiária iniciado no exercício, no nível de agregação) multiplicado por 100	30,79%	77,37%	47,65%
0135 Assentamento de Trabalhadores Rurais	Índice de gastos com obtenção de terras – indica o gasto com obtenção de terras efetuada pelo Incra por hectares, no exercício.	{ Valor total de indenizações (desapropriação) ou pagamento (aquisição) em R\$, no exercício, dividida pela respectiva área total dos imóveis indenizados ou pagos em hectares, no exercício }, no nível de agregação	R\$ 1.620,55	R\$ 1.344,00/ha	R\$ 1.722,00/ha

Fonte: Relatórios de Gestão dos exercícios 2009, 2010 e 2011

* Sobre o Índice de análise de processos de certificações de imóveis, nos exercícios de 2009 e 2010 a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária informou que esse só se aplicava às Superintendências Regionais do INCRA, pois a Sede só dispunha dos registros dos processos de certificação nos quais os imóveis foram efetivamente certificados.

** Sobre o Índice de qualidade de dados, informa-se que passou a ser calculado somente no exercício de 2011.

Cabe ressaltar, nesse ponto, que 6 (seis) desses indicadores tiveram a sua fórmula de cálculo alterada, a pedido do Incra, com o aval do Tribunal de Contas da União, pois a Autarquia não possui o levantamento de todo o passivo que permita o cálculo dos indicadores em sua fórmula original. Enquanto as fórmulas originais calculavam o percentual de execução acumulada de um determinado serviço prestado em relação ao universo total de demandas, atendidas ou não, por esse serviço, as fórmulas atuais comparam somente a demanda atendida no exercício e a demanda criada no mesmo exercício. Os indicadores que tiveram a sua fórmula de cálculo alterada nesse sentido foram: Índice de análise de processos de certificação de imóveis; Índice de regularização fundiária; Índice de protocolos de licença ambiental para os projetos de assentamento; Índice de acesso à água para consumo doméstico; Índice de acesso a estradas transitáveis ou outras vias de transporte adequado ao escoamento da produção até as unidades produtivas; e Índice de acesso à moradia nos assentamentos.

A avaliação dos treze indicadores da amostra selecionada quanto aos critérios de completude e validade, acessibilidade e compreensão, comparabilidade, auditabilidade e economicidade é apresentada no quadro abaixo:

Indicador	Completude e validade	Acessibilidade e compreensão	Comparabilidade	Auditabilidade	Economicidade
Índice de cadastramento de imóveis rurais	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Índice de análise de processos de certificação de imóveis	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Índice de regularização fundiária	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Índice de gastos com obtenção de terras	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Índice de protocolos de licença ambiental para os projetos de assentamento	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Índice de projetos de assentamento com licença ambiental em vigor	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Índice de acesso à água para consumo doméstico	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Índice de provimento de PDA/PRA	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Índice de acesso a estradas transitáveis, ou outras vias de transporte adequadas ao escoamento da produção até as unidades produtivas	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Índice de acesso à moradia nos assentamentos	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Índice de provimento de Assistência Técnica	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Índice de consolidação de assentamentos	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

Índice de qualidade de dados	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
------------------------------	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: Relatório de Gestão 2011

Seguem comentários a respeito da avaliação, por item avaliado:

Completude e validade:

A avaliação da completude e validade de um indicador procura auferir a sua capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a unidade pretende medir, além de refletir os resultados de eventuais intervenções efetuadas na gestão. Dos treze indicadores analisados, verificou-se que seis não atendem a esse critério. Trata-se dos mesmos índices que tiveram a sua fórmula original alterada. Considera-se que esses índices, da forma como são calculados hoje, não representam adequadamente os resultados das Ações do Incra. Embora, como disposto pela Unidade na nova definição dos indicadores, esses de fato permitem avaliar se houve aumento ou redução do passivo, de outro lado, não trazem nenhuma informação sobre a dimensão do passivo existente.

Além disso, o fato de dependerem, para o seu cálculo, da definição da demanda criada no exercício, faz com que seu resultado seja influenciado pelos resultados obtidos em outras Ações – exemplificativamente, o quantitativo de famílias assentadas no exercício pode inflacionar o resultado do Índice de acesso à moradia nos assentamentos, se for baixo, ou ainda reduzi-lo, no caso contrário. No caso do Índice de protocolos de licença ambiental, considerou-se que este apresenta falha em sua elaboração, de modo que o resultado obtido não tem qualquer significância para avaliação da Ação. Ao estabelecer uma relação entre as licenças protocoladas e as expedidas, a própria essência do indicador se perde, vez que passa a avaliar se houve maior número de protocolos ou de expedições de licença ambiental, ou seja, passa a avaliar o passivo de licenças a serem expedidas, e não protocoladas. Além disso, verifica-se uma inconsistência matemática no cálculo do indicador, haja vista que, se o número de licenças expedidas for zero, fica inviabilizado o cálculo. Mesmo que o indicador passe a calcular o passivo de expedições de licenças ambientais, a relação correta seria a divisão do número de licenças expedidas pelo número de licenças protocoladas.

Por fim, ressalte-se que a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária – DF, a Diretoria de Obtenção de Imóveis para Reforma Agrária e Implantação de Projetos de Assentamento – DT e a Diretoria de Gestão Estratégica – DE apresentaram manifestação, encaminhada a esta CGU por meio dos Ofícios AUD 140, 141 e 145/2012, respectivamente, demonstrando a utilidade dos indicadores Índice de cadastramento de imóveis rurais (DF), Índice de gastos com obtenção de terras e Índice de projetos de assentamento com licença ambiental em vigor (DT), e Índice de qualidade de dados (DE) para a tomada de decisões gerenciais nas referidas diretorias. Questionou-se sobre a utilização dos demais índices da amostra, por meio das Solicitações de Auditoria 201203412/009, 010, 023, 024 e 025, sem que houvesse resposta do Incra..

Acessibilidade e compreensão:

A avaliação da acessibilidade e compreensão de um indicador busca averiguar a facilidade de obtenção dos dados, a elaboração do indicador e a sua compreensão pelo público em geral. Com relação à obtenção dos dados, verifica-se que os seis indicadores citados acima tiveram suas fórmulas alteradas pela impossibilidade de medição desses indicadores nas fórmulas originais, ou seja, não foi demonstrada a facilidade de obtenção dos dados desses indicadores. Quanto à compreensão, considerou-se que o Índice de protocolos de licença ambiental para os projetos de assentamento apresenta falha em sua elaboração, de modo que o resultado obtido não tem qualquer significância, como notou-se no item anterior, o que afeta, portanto, a sua compreensão pelo público.

Comparabilidade:

A avaliação da comparabilidade de um indicador verifica a sua capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas. Os seis índices que tiveram a sua fórmula de cálculo alterada mostram-se deficientes quanto a esse aspecto, já que estabelecem

relação entre dados do mesmo exercício, como notado no item “Completude e validade”, o que impede avaliar a evolução do Incra na execução de uma Ação ao longo do tempo.

Auditabilidade:

A avaliação da auditabilidade do indicador busca averiguar se a metodologia de coleta, processamento e divulgação dos indicadores é transparente e reaplicável por outros agentes. Desde o implemento do Módulo Monitoramento e Avaliação no SIR, o Incra conta com uma base de dados para registro da execução física das Ações sob sua responsabilidade, o que representa um grande avanço na gestão. Além disso, tem sido realizadas auditorias sobre a confiabilidade dos dados lançados pelas superintendências regionais, considerando a capacidade operacional do Incra. Por fim, verificou-se que há divulgação de metodologia para uniformização dos cálculos dos indicadores.

Economicidade:

A avaliação da economicidade do indicador busca medir a razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade. Como informado no item anterior, o Módulo Monitoramento e Avaliação do SIR representou um avanço importante nos controles internos do Incra. Os indicadores listados têm os dados necessários para o seu cálculo disponíveis em sistemas próprios, como o SIR e o Sipra, ou sistemas da Administração Pública Federal, como o Siafi. Isso reduz consideravelmente os custos de obtenção dos indicadores.

No entanto, no que tange aos seis indicadores que tiveram a sua fórmula de cálculo alterada, considerando-se que essa alteração os tornou inadequados para avaliação da gestão, e seu cálculo vem sendo realizado somente pro forma, verifica-se que o trabalho dispendido para sua obtenção não traz qualquer retorno para a gestão, o que implica dizer que o custo dessa obtenção, mesmo baixo, não é compensado pelos benefícios obtidos. Por outro lado, o levantamento do passivo que permitiria que o cálculo dos indicadores seguisse sua fórmula original teria um custo bastante elevado, o que impactaria a gestão como um todo, pelo dispêndio de recursos financeiros, logísticos e humanos para levantamento dos dados.

2.4 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos do INCRA-Sede teve o objetivo de avaliar a composição do quadro de pessoal, bem como a regularidade dos registros e pagamentos de pessoal ativo e inativo, além do cumprimento da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, concessão de aposentadoria, reforma e pensão.

Em consulta ao SIAPE e ainda com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão da Unidade, referente ao exercício de 2011, verificou-se que o quadro de pessoal do INCRA-Sede possui a seguinte constituição:

Tabela 1-Composição do Quadro de Pessoal do INCRA-Sede	
Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva
1. Servidores de carreira em cargos efetivos	729
1.1 Servidores de carreira vinculada ao órgão (ativo permanente)	692
1.2 Servidores de carreira em exercício descentralizado	31
2. Servidores em exercício no INCRA-outras situações	12
2.1 Servidores requisitados de outros órgãos e esferas (comissionados)	6
2.2 Servidores com Contratos Temporários	6
Total de servidores em exercício (1+2)	735
3. Servidores em afastamento	94
3.1 Servidores de carreira vinculada ao órgão (cedidos)	59

3.2 Servidores afastados-hipóteses do Cap. V da Lei 8.112/90	16
3.3 Servidores removidos	9
3.4 Servidores em licença remunerada	3
3.5 Servidores em licença não remunerada	6
3.6 Abandono de cargo (art. 138, Lei 8.112/90)	1
4. Aposentados a partir do exercício 2011	19
5. Instituidores de Pensão a partir do exercício 2011	6

Fonte: Relatório de Gestão INCRA-Sede, data-base 31/12/2011

A Tabela 1 – “Composição do Quadro de Pessoal do INCRA-Sede” representa um cenário avaliado de forma crítica pela própria unidade, que considera seu quadro de servidores deficitário, apontando ainda que a maioria dos servidores efetivos possui idade entre 51 e 60 anos, portanto, estão próximos de alcançar ou já alcançaram a idade mínima para se aposentar, reduzindo ainda mais a força de trabalho do INCRA-Sede.

Importante salientar que, em decorrência de concurso público realizado em 2010, para provimento de 550 vagas, houve nomeação de 150 novos servidores em janeiro de 2012; sendo que o INCRA encaminhou solicitação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MPOG, visando obter a autorização para nomeação dos demais candidatos aprovados.

No tocante à conformidade dos registros no SIAPE e SISAC, além dos atos de concessão de aposentadoria e instituição de pensão, foram analisados indicadores de desconformidade, que apontam possíveis impropriedades e irregularidades nos registros, sendo identificadas as seguintes ocorrências:

Tabela 2 - Ocorrências identificadas nos registros de pessoal do INCRA-Sede					
Descrição da ocorrência	Quantidade de servidores relacionados	Quantidade de ocorrências acatadas totalmente pelo gestor	Quantidade de ocorrências acatadas parcialmente pelo gestor	Quantidade de ocorrências não acatadas pelo gestor	Quantidade de ocorrências aguardando resposta do gestor
1-Servidores com desconto de faltas na folha de pagamento, sem o respectivo registro no cadastro.	1	1	---	---	---
21-Servidores aposentados ou instituidores de pensão recebendo aposentadoria integral, porém com registro no SIAPE de jus a aposentadoria com proventos proporcionais.	13	---	---	13	---
27-Servidores com pagamento de GSISTE com valor inconsistente.	2	2	---	---	---
30-Servidores Cedidos sem informação do valor da remuneração extra no SIAPE.	6	6	---	---	---
31-Inclusão de informações pelo próprio servidor habilitado no SIAPE (nível	1	1	---	---	---

operacional), em sua respectiva folha de pagamento.					
34- Servidores cedidos que recebem, na origem, gratificação por desempenho/produtividade específica de sua carreira/plano de cargos.	10	---	---	10	---
35- Pensões concedidas após 19/02/2004 cadastradas no SIAPE em Tipos menores que 52.	11	11	---	---	---
Total	44	21	---	23	---

De acordo com a Tabela 2- Ocorrências identificadas nos registros de pessoal do INCRA-Sede, para 21 ocorrências foram adotadas providências pela Autarquia, visando à correção de registros e ressarcimento de valores recebidos indevidamente, sendo classificadas como “ocorrências acatadas totalmente pelo gestor”. Para outras 23 situações, o gestor apresentou justificativas suficientes para confirmar a adequação dos registros e elidir dúvidas, sendo essas classificadas como “ocorrências não acatadas pelo gestor”. Todas as situações apontadas encontram-se discriminadas em ponto específico deste relatório.

Por fim, foram analisados os registros no SISAC de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos pelo INCRA-Sede em 2011, visando verificar o cumprimento do prazo determinado no art. 7º da IN nº 55/2007. A equipe de auditoria não fez análise do cumprimento do disposto no § 1º do art. 11 da IN TCU nº 55/2007, em razão da não aplicabilidade de tal dispositivo à unidade jurisdicionada cuja gestão está sob exame.

De acordo com o Relatório de Gestão do INCRA referente ao exercício 2011, verificou-se que foram efetuados vinte atos de concessão de aposentadoria e instituição de pensão. Foi realizada conferência no SISAC, para confirmar se tais atos foram registrados no sistema e se o prazo preconizado no art. 7º da IN nº 55/2007 foi respeitado, conforme retratado na tabela abaixo:

Quantidade de atos de admissão, e admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2011.	Quantidade de atos cujo prazo do art.7º da IN 55 foi atendido, conforme verificação no SISAC
20	07

Fonte: Relatório de Gestão do INCRA e SISAC

Verificou-se a ausência de um registro no sistema, bem como o descumprimento dos prazos estipulados pela referida Instrução Normativa, situações tratadas em ponto específico deste relatório.

Ainda sobre os registros no SISAC, cabe ressaltar que a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Pessoal e Benefícios e de Tomada de Contas Especial-DPPCE da CGU elaborou o Relatório de Auditoria nº 201202444, cujo escopo trata de exames nos atos de aposentadorias e pensões do INCRA, de acordo com o disposto na Portaria SFC n.º 13/2003 e na IN TCU nº 55/2007. Foram examinados 227 registros de concessão de aposentadoria e 86 registros de instituição de pensão, sendo que 285 registros - aproximadamente 90% desses atos - foram elaborados e registrados adequadamente. Para os demais casos, a DPPCE oficiou o gestor, para atendimento de diligências julgadas necessárias à regularização de pendências, conforme explicitado no supramencionado relatório.

De modo geral, verificou-se que os atos de pessoal do INCRA são realizados em conformidade com a legislação e normativos pertinentes, sendo que as impropriedades detectadas foram esclarecidas a

conteúdo pelo gestor, de modo tempestivo. Observou-se que a carência de recursos humanos constitui uma das principais dificuldades de gestão do INCRA, porém a autarquia vem adotando as medidas possíveis e necessárias para suprir tal necessidade.

2.5 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ

Controle interno é o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados (IN TCU nº 63/2010, Art. 1º, Parágrafo único, X).

As informações prestadas no Relatório de Gestão têm como objetivo demonstrar a estrutura de controles internos da Unidade Jurisdicionada, de forma a evidenciar a suficiência desses controles para garantir, com razoável segurança: a confiabilidade das informações financeiras produzidas; a obediência (*compliance*) às leis e regulamentos que a regem ou ao seu negócio; a salvaguarda dos seus recursos, de modo a evitar perdas, mau uso e dano e; a eficácia e eficiência de suas operações (Portaria TCU nº 123/2011, Anexo Único, item 9).

O Relatório de Gestão do Incra-Sede, conforme Quadros A.9.1.1 a A.9.1.6, apresentou informações sobre o funcionamento do sistema de controle interno da Autarquia (com dados individualizados para cada Diretoria e para a Auditoria Interna), estruturadas em formulários contendo afirmativas valoradas na escala de 1 a 5 (conforme Portaria TCU nº 123/2011, Anexo Único, item 9), contemplando os aspectos relacionados na Parte A, Item 9, do Anexo II da DN TCU 108/2010, a seguir: ambiente de controle; avaliação de risco; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

Para validação de parte das informações prestadas, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201203412/020, de 29/05/2012, que instou a Unidade Jurisdicionada - UJ a prestar esclarecimentos a respeito de rotinas e procedimentos adotados para controle e mitigação de riscos.

Foram analisadas, quanto à adequação, as informações prestadas pelo Incra-Sede referentes ao funcionamento do sistema de controle interno no âmbito da Diretoria de Gestão Administrativa, conforme quadro A.9.1.3, tendo como escopo as áreas de licitações e recursos humanos. A análise procedida utilizou como base a autoavaliação da Unidade constante do quadro A.9.1.3, as informações complementares encaminhadas pela Autarquia em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201203412/020 e os resultados das ações de controle empreendidas no exercício em exame.

A partir das respostas à referida Solicitação de Auditoria, encaminhadas pelo Ofício/AUD nº 123, de 04/06/2012, e pelo Ofício/AUD/nº 135, de 11/06/2012, verificou-se que o planejamento das aquisições do Incra, com o intuito de evitar o fracionamento de despesas, passou a ser adotado somente a partir do exercício de 2012, ainda sem efetiva percepção de resultados. Além disso, a UJ não possui *checklists* ou fluxogramas atualizados que auxilie a Área responsável pelas licitações a assegurar o cumprimento de todas as condicionantes legais vigentes, inclusive no que tange à dispensa e inexigibilidade. Ressalta-se, todavia, que a Unidade informou a adoção de providências para a instituição de um grupo de trabalho, por meio da Ordem de Serviço/INCRA/DA/Nº 44/2012, de 23/05/2012, com a competência para elaborar um Manual de Procedimentos de Compras.

Quanto ao resultado das ações de controle realizadas no exercício sob exame, foram verificadas impropriedades quanto aos processos de licitação, contratação e execução dos contratos, como: i) não caracterização de urgência em contratação por dispensa de licitação, fracionamento de despesas; ii) falta de diligências junto aos licitantes para esclarecimentos quanto às propostas presumidamente inexequíveis; e iii) impropriedades no planejamento de licitação e julgamento de propostas, irregularidades na execução de contrato e na realização de atesto e pagamento de notas fiscais. Essas impropriedades/irregularidades são tratadas detalhadamente na parte “Achados de Auditoria” deste Relatório.

Dentre as causas que propiciaram tais impropriedades/irregularidades, encontram-se: i) Falhas no

acompanhamento dos prazos de vigência de contratos e no planejamento de licitações; ii) Falhas no planejamento das aquisições a serem efetuadas no exercício; iii) Deficiência de capacitação para elaboração de edital/contrato e para julgamento das propostas de preços; falta de critérios objetivos e padronizados para a elaboração de estudo de necessidades, orçamento-base e critérios de julgamento; iv) Ausência de procedimentos de controles internos efetivos, que possibilitassem a identificação tempestiva das irregularidades apresentadas; atuação de terceirizado, contratado para outra finalidade e que não possui capacitação específica, no acompanhamento do Contrato CRT/DF 23.700/2011; v) Ausência de gestor/fiscal formalmente designado para os contratos, bem como de sistemática de controle interno dos pagamentos realizados.

Especificamente no que tange à área de recursos humanos, verificou-se a não adoção de rodízio na área de pagamento de pessoal. Como justificativa, a Unidade alegou o número reduzido de servidores. Foi confirmado, conforme item específico deste relatório, a carência de pessoal do órgão, que, embora não elide a realização de rodízios, demonstra a existência de dificuldades para a prática, enquanto mecanismo de mitigação de riscos.

Diante disso, uma vez que os resultados das ações de controle demonstram a existência de falhas que impactam a avaliação de todos os componentes, as situações dos componentes da estrutura de controle interno foram avaliadas como “não adequada” pela equipe de auditoria (exceto quanto ao componente “Informação e Comunicação”, por se tratar de ocorrência isolada), conforme segue:

i) com relação ao componente “*Ambiente de Controle*”, a existência de falhas em diversos níveis (planejamento, licitação e execução do contrato) demonstra que não há percepção amplamente disseminada dos controles internos como essenciais à consecução dos objetivos da Autarquia;

ii) no que concerne ao componente “*Avaliação de Risco*”, falhas como a falta de designação formal de gestor/fiscal de contrato e a atribuição a terceirizado de funções relativas à gestão de contratos demonstram que não há identificação dos níveis de risco operacional, bem como mensuração e classificação dos riscos em escala de prioridade;

iii) quanto a “*Procedimentos de Controle*”, verifica-se, a partir das informações prestadas pela Unidade e dos resultados das ações de controle, que o Incra não dispunha, no exercício de 2011, de procedimentos de controle aptos a evitar falhas elementares, como solicitação de bens/serviços sem cobertura contratual e atesto de notas fiscais que não discriminam os bens/serviços entregues (CRT/DF 23.700/11 e CRT/DF 14.000/10), bem como fracionamento de despesa por dispensa de licitação;

iv) no que tange ao item “*Informação e Comunicação*”, verificou-se que apesar da ocorrência de falha na caracterização de urgência em contratação por dispensa de licitação em razão de falta de tratamento adequado de informação, enviada pelo contratado, que cientificava antecipadamente a não renovação do contrato, não foram verificadas outras inconsistências neste quesito;

v) no que tange ao “*Monitoramento*”, a partir do cotejo das impropriedades/irregularidades constatadas, verifica-se que este não tem sido efetivo no sentido de prevenir a existência de falhas quanto ao processo de licitação, contratação e execução contratual da Autarquia.

Dessa forma, a avaliação da equipe de auditoria quanto à estrutura de controle interno da UJ pode ser resumida de acordo com o quadro abaixo:

Componentes da estrutura de Controle Interno	Auto avaliação do gestor	Avaliação da equipe de auditoria
Ambiente de Controle	neutra	não adequada
Avaliação de Risco	parcialmente válida	não adequada
Procedimentos de Controle	neutra	não adequada
Informação e Comunicação	parcialmente válida	adequada
Monitoramento	neutra	não adequada

Observação: Para obtenção da síntese da autoavaliação da UJ, foi considerada a média aritmética das

avaliações registradas no Quadro A.9.3.1, para cada um dos cinco componentes da estrutura de controle interno. A partir do valor obtido, que pode variar de um a cinco, registrou-se na tabela acima o nível de avaliação conforme legenda constante da Portaria TCU nº 123/2011, Anexo Único, item 9: (1) Totalmente inválida; (2) Parcialmente inválida; (3) Neutro; (4) Parcialmente válida e; (5) Totalmente válida. Valores médios fracionários cujo primeiro decimal seja igual ou superior a cinco foram arredondados para o número inteiro imediatamente superior e os demais para o número inteiro imediatamente inferior.

As falhas que demonstram as deficiências do controle interno do Incra foram observadas principalmente na área de licitações. Especificamente quanto à área de recursos humanos, pode-se observar que a análise da folha de pagamento, especificada em item próprio deste relatório, demonstrou poucas ocorrências de impropriedades, que foram sanadas pelo gestor tão logo comunicadas, de acordo com a legislação pertinente.

Dessa forma, a análise individualizada das áreas selecionadas para verificação da adequação da estrutura dos controles internos pode ser resumida pelo seguinte quadro:

Área Selecionada	Estrutura de controles internos administrativos
Pessoal	adequada
Licitações	não adequada

Diante do exposto, conclui-se que a estrutura dos controles internos da Unidade Jurisdicionada não foi capaz de evitar impropriedades nos processos de licitação e execução contratual analisados. Ressalta-se que as falhas apontadas nesta análise foram objeto de constatações na parte “Achados de Auditoria” deste relatório.

2.6 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços

Sustentabilidade Ambiental

A avaliação da Gestão Ambiental da Unidade, realizada com base nas informações constantes no item 10 - Informações quanto à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental do Relatório de Gestão 2011 e no resultado dos trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2011 permite concluir pela adoção parcial dos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e contratação de serviços ou obras.

Evidência disso é que para nove dos treze itens do questionário constante do quadro A.10.1 – Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis, o Incra não aplica ou os aplica de forma parcial, em questões ambientais.

Como exemplos, podem ser citadas: a não aquisição de produtos produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável; a inexistência de certificação ambiental por parte das empresas participantes de processos licitatórios; e a ausência de aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento.

Entretanto, foram observadas ações com vistas a minimizar o impacto ambiental decorrente dos produtos e serviços contratados, como aquisição de torneiras automáticas, utilização de lâmpadas mais econômicas, separação dos resíduos recicláveis descartados e a elaboração de projeto da coleta de lixo seletiva.

O Incra lançou, em abril de 2012, a Campanha da Coleta Seletiva Solidária do Edifício Palácio do Desenvolvimento do Incra-Sede. Nesse mês, foi assinado o Termo de Compromisso com a Associação Recicle a Vida, que foi habilitada para receber a doação do material reciclável coletado no prédio.

Todavia, apesar da boa prática informada acima, o gestor não justificou os itens elencados no “Quadro 10.1 - Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis” do Relatório de Gestão 2011 do Incra e tampouco enviou documentação de suporte à afirmação de que a Autarquia vem se adequando às regras de gestão ambiental e licitações sustentáveis, encaminhada mediante Ofício /AUD/nº 63, de 23/4/2012.

Sendo assim, considerando a manifestação do gestor de que não adota, de fato, quesitos de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e serviços, conforme Quadro A.10.1 - Gestão ambiental e licitações sustentáveis, do Relatório de Gestão 2011 do Incra-Sede, bem como que em 2012 as contratações “*estão sendo adaptadas às regras de gestão ambiental e licitações sustentáveis*” (manifestação mediante Ofício AUD/nº 63, de 23/4/2012), conclui-se pela não adoção plena dos quesitos de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, conforme disposições da Instrução Normativa SLTI nº 01, de 19 de janeiro de 2010, que trata sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A avaliação da gestão de Tecnologia da Informação - TI está estruturada a partir da abordagem dos seguintes aspectos: definição de um planejamento estratégico de TI e de uma política de Segurança da Informação; existência de um comitê diretivo de TI formalmente designado e atuante; estrutura de pessoal envolvida com TI; adequação dos procedimentos inerentes ao desenvolvimento e produção de sistemas; e adequação e gestão dos bens e serviços adquiridos.

I) Planejamento Estratégico de TI

O Incra conta, desde a publicação da Portaria nº 97, de 2 de abril de 2009, com o Comitê de Tecnologia da Informação (CTI), cuja finalidade é homologar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e deliberar no âmbito do Incra sobre os Princípios de TI, a Arquitetura de TI, inclusive os requisitos de segurança, integração e padronização de dados, informações e sistemas, a infraestrutura de TI, em especial a rede corporativa e seus serviços, os níveis de acesso, o compartilhamento de informações e os sistemas de suporte, as necessidades de aplicações corporativas especificando e priorizando as soluções que serão adquiridas, contratadas ou desenvolvidas e os investimentos em TI na distribuição do orçamento, dos limites e prioridades dos projetos e ações.

A Autarquia possui um Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), que foi homologado na 11ª reunião do CTI, realizada em 25/03/2010, para o período 2010-2014. Esse Documento não teve modificações na gestão de 2011. Análises aprofundadas sobre o PDTI constam do Relatório nº 201108584, referente à Auditoria Anual de Contas do ano de 2010, citada na parte “Achados de Auditoria” deste Relatório.

O Instituto não possui Plano Estratégico Institucional formalizado, impossibilitando a análise do alinhamento do PDTI com a estratégia da Autarquia.

II) Política de Segurança da Informação

O Incra não possui uma área específica de segurança da informação. Entretanto, o CTI é responsável por deliberar no âmbito do Incra sobre os Princípios de TI, a Arquitetura de TI, inclusive os requisitos de segurança, integração e padronização de dados, informações e sistemas.

Não está em vigor a Política de Segurança da Informação (PSI) do Incra. A minuta de PSI já foi aprovada pelo CTI, restando o trâmite para sua publicação.

Ressalta-se que no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108584, referente à gestão do exercício de 2010, a CGU constatou a ausência da PSI institucionalizada no Incra, sendo que na reunião de busca conjunta de soluções foi acordado com o gestor o estabelecimento de um cronograma para aprovação de cada módulo da PSI (cuja minuta já estava pronta à época) e sua consequente publicação para os servidores da Autarquia, recomendação essa que foi acompanhada por meio do Plano de Providências Permanente (PPP).

Em reunião realizada no dia 14/12/11, e por meio do Ofício/AUD/nº 271, de 29/12/2011, foi informado que *“a Política de Segurança da Informação do INCRA foi aprovada pelo Comitê de Tecnologia da Informação. A íntegra do texto da PSI, bem como os anexos e as normas complementares, serão publicados no Boletim de Serviço do INCRA e a norma geral será enviada ao presidente do INCRA para assinatura e posterior publicação no Diário Oficial da União”*. Entretanto, até o encerramento dos trabalhos de campo, constatou-se que a PSI não tinha sido publicada. Assim, dado o lapso temporal de aproximadamente um ano entre a recomendação acordada no Relatório 201108584 e o fim dos trabalhos de campo da presente Auditoria Anual de Contas, referente à gestão do exercício de 2011, verifica-se a mora na aprovação da PSI, que traz como consequência a ausência de diretrizes institucionalizadas quanto ao tratamento da segurança da informação no Incra.

A política de segurança tem que ter implementação fática e definir claramente as ações de responsabilidade de cada um dos atores, devendo ser efetiva e eficaz. Deve haver, por parte da Autarquia, conscientização no sentido de dar cumprimento e observância a esta política, criando meios para que seja efetivamente implementada e aplicada.

III) Recursos Humanos de TI

Conforme planilha de distribuição da força de trabalho da Autarquia, relacionada com a Tecnologia da Informação, observa-se que existem 14 servidores do quadro permanente e 39 empregados terceirizados.

Nesse contexto, a administração deve avaliar o risco de dependência de pessoas sem vínculo efetivo com a Unidade para execução de atividades de TI.

Foi verificado que a Autarquia não se planejou estrategicamente para o aumento da quantidade de servidores de carreira para a ocupação de cargos na área de TI. Não foi realizado estudo para solicitar ao MPOG servidores provenientes do PGPE - Plano Geral de Cargos do Poder Executivo, haja vista o plano de cargos e salários da unidade não contemplar competências específicas para a área de TI.

IV) Desenvolvimento e Produção de Sistemas

O Incra conta com a existência formal de Modelo de Desenvolvimento de Sistemas (MDS) que está em uso na Unidade desde a sua publicação, em 2009, e descreve as fases e atividades do ciclo de vida de sistemas de informação, onde estão explicitadas as principais atividades, os responsáveis envolvidos em cada processo e os produtos a serem gerados.

Todavia, auditoria realizada no Incra pelo Tribunal de Contas da União revelou que a minuta da MDS, à época, possuía certa deficiência, limitando-se a descrever as atividades de cada etapa do ciclo de desenvolvimento, sem o nível de detalhe necessário, resultando em determinação para que o Incra institucionalizasse a Metodologia de Desenvolvimento de Sistema (MDS) e o *framework* de gerenciamento de projetos específicos, baseada nos termos da NBR ISO/IEC 12207:1998.

Dessa forma, a análise sobre o cumprimento no disposto do item 3 (Políticas de Gestão de Tecnologia da Informação) do Acórdão TCU 0609/2011-Plenário ficará a cargo da 8ª Secex-2DT da Egrégia Corte, conforme contato telefônico e por e-mail entre a Secex e esta DRDAG, em 06/06/2011.

Foi verificado também, que a Autarquia possui sistemática de avaliação de verificação de rotina sobre a compatibilidade entre os recursos de TI e as necessidades do órgão.

Além disso, foi identificado que, em três contratos analisados para contratação de bens e serviços de TI,

o Incra exigiu e realiza a gestão de acordos de níveis de serviço.

V) Contratação e Gestão de Bens e Serviços de TI

As soluções de TI do Incra são desenvolvidas por empresa terceirizada, sendo a contratação, gestão e fiscalização dos contratos exercidos por servidores de carreira da entidade, tendo por base o PDTI e seguindo os preceitos da IN MP/SLTI nº 04, de 12 de novembro de 2010.

Além disso, a Autarquia conta com a política de transferência de conhecimentos, para servidores de carreira, de produtos desenvolvidos por empresas terceirizadas.

2.8 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Foram executados procedimentos de auditoria visando analisar os controles internos relativos aos procedimentos de celebração, acompanhamento, fiscalização e prestação de contas de transferências no exercício de 2011, além da consistência das informações prestadas no Relatório de Gestão da autarquia do exercício examinado.

No que se refere à consistência dos dados sobre transferências informados no Relatório de Gestão, foi realizada verificação destes dados em comparação com os constantes nos sistemas SIAFI e SICONV, conforme os requisitos previstos no item 6 do Anexo Único da Portaria-TCU nº 123/2011. A partir da comparação dos dados foram identificadas divergências no que se refere aos Quadros A.6.1.1, A.6.1.2, A.6.2.2 e A.6.5. Tendo em vista as inconsistências dos dados dos Quadros citados em relação aos sistemas SIAFI e SICONV, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 201203412/001, de 22/03/2012, questionando a validade dos dados em relação a esses sistemas, o que foi atendido por meio do Ofício/AUD/nº 88, de 17/05/2012, no qual consta o Mem. 64/2012/DAC, de 10/05/2012, com as correções dos quadros em questão, com exceção do A.6.1.2. Neste caso, os valores repassados acumulados até o exercício de 2011 dos Contratos de Repasses nº 436856, 436855, 436858, 435953, 436857, 436867 e 436868 estão dobrados em relação ao registrado no sistema SIAFI. Os quadros retificados foram contemplados em Informação constante nos “Achados de Auditoria” deste Relatório.

Para que fossem realizadas análises dos controles internos relativos aos procedimentos de celebração, acompanhamento, fiscalização e prestação de contas de transferências no exercício de 2011, foi selecionada amostra por critério de materialidade, conforme quadro a seguir:

Quantidade total de transferência no exercício	Volume de recursos total de transferência no exercício	% da Quantidade analisada	% do volume de recursos analisados
SRFA - 09	31.885.655,91	66,70	100,00
Incra Sede - 03	254.898,15	33,40	54,10
Total = 12	32.140.554,06	58,33	99,63

Fonte: Siconv

Quanto aos instrumentos de transferências celebrados no exercício de 2011, tem-se que apenas a Superintendência Nacional de Regularização Fundiária da Amazônia Legal – SRFA celebrou tais instrumentos durante o exercício de 2011. A SRFA integra a estrutura do Incra/Sede, conforme art. 3º do Regimento Interno do Incra, aprovado pelo Decreto nº 6.812, de 03/04/2009, na forma de órgão específico singular.

A partir da análise de 03 (três) dos 04 (quatro) instrumentos de transferências celebrados no âmbito da SRFA durante o exercício de 2011, quais sejam os Convênios nº 762149, 762107 e 762563, foi identificada falha pontual no atendimento aos requisitos para a celebração de instrumentos de transferências voluntárias previstos nos art. 11 e 25 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), qual seja: que o então proponente não extrapolou os limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal.

No que se refere ao acompanhamento da execução das transferências vigentes no exercício de 2011, foram analisados 04 (quatro) convênios, dos quais 03(três) foram executados pela SRFA e 01 (um) pela Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – DD, o qual já havia sido objeto de análise por ocasião dos trabalhos de auditoria anual de contas no exercício de 2010.

Dos 03 (três) convênios de responsabilidade da SRFA, quais sejam os Convênios nº 722380, 752449 e 738380, tem-se que apenas 02 (dois) tiveram execução em 2011 (722380 e 738380). Para a execução do Convênio nº 752449 houve atraso na liberação de recursos, tendo a primeira parcela sido liberada em 10/06/2011, o que, aliado à decretação de estado de emergência no Estado de Roraima e a ajustes realizados no Plano de Trabalho e nas planilhas de custos do instrumento, resultou no atraso para a sua execução; porém, verifica-se por meio de relatórios de viagens e pareceres técnicos inseridos no sistema SICONV que houve reuniões entre o INCRA e representantes do Governo do Estado de Roraima com o objetivo de definir diretrizes para a execução deste.

Tendo em vista que os Convênios 722380 e 738380 estão sendo executados em diferentes Unidades da Federação, foi desenvolvida rotina para o acompanhamento da execução dos instrumentos, a qual se dá por meio de servidores da Divisão Estadual da SRFA nos Estados, os quais realizam as atividades de fiscalização seguindo orientações da Divisão de Acompanhamento de Convênios da SRFA. Tendo em vista que ambos os convênios tinham como objeto o georreferenciamento, as atividades de acompanhamento em 2011 resumiram-se à análise dos produtos entregues, reuniões entre os asseguradores dos convênios e representantes dos convenientes com a geração de relatórios de situação dos convênios e pareceres técnicos.

O quarto convênio selecionado com o intuito de analisar os procedimentos de acompanhamento e fiscalização e cuja execução está relacionada à DD, sendo este o Convênio nº 742522, tem-se que este foi o único instrumento do tipo em execução durante o exercício de 2011 entre diretorias relacionadas às atividades finalísticas do INCRA. A execução deste instrumento se dá em 04 (quatro) diferentes Unidades da Federação (AL, CE, PE e RN), e verificou-se que foi definida metodologia para o acompanhamento da sua execução, o que ocorre por meio de servidores das Superintendências Regionais nos Estados onde há a execução do objeto.

A partir da análise dos relatórios das fiscalizações executadas em 2011, constatou-se que não houve atividades do tipo executadas no Estado do Ceará, tendo havido fiscalização em Alagoas, Pernambuco e Rio Grande do Norte. Tendo em vista as informações prestadas pela Autarquia por meio do Ofício/AUD/N.º 61, de 23/04/2011, verifica-se que não houve planejamento para fiscalizações durante o exercício de 2011 para a execução do objeto no Estado do Ceará. Sendo assim, verifica-se que embora tenham sido adotadas práticas no sentido de instituir controles efetivos sobre a execução do objeto deste convênio, houve falha na metodologia adotada por não terem sido planejadas fiscalizações que permitissem o acompanhamento concomitante da aplicação dos recursos liberados em 2011 para a execução do objeto, o que caracteriza falha nos controles internos instituídos.

No que se refere aos procedimentos adotados para análise de prestação de contas, tem-se que não houve convênios cuja vigência tenha encerrado no exercício em questão, dessa forma a análise destes procedimentos foi restringida à verificação da estrutura existente na Autarquia para tratamento das prestações de contas. Tem-se que o INCRA/Sede possui uma Divisão de Prestação de Contas vinculada à Coordenação-Geral de Contabilidade que tem por incumbência examinar as prestações de contas recebidas, bem como exercer o controle e orientação na instauração do competente processo de Tomada de Contas Especial. A análise técnica, com a consequente emissão de parecer técnico da execução do

objeto é de responsabilidade da área técnica relacionada à ação, enquanto a análise contábil é de responsabilidade da Divisão de Análise Contábil, que só a faz após o envio de parecer técnico atestando o cumprimento de todo o objeto ou contabilizando aquilo que não foi executado.

Já a SRFA, apesar de estar regimentalmente dentro da estrutura do INCRA/Sede, possui procedimento independente e de modo similar ao do INCRA/Sede, possuindo um setor próprio para realizar o acompanhamento e monitoramento e a análise das prestações de contas, qual seja a Divisão de Acompanhamento e Controle de Convênios. Após a verificação do cumprimento do objeto pelos asseguradores dos convênios nas unidades estaduais, esses submetem relatórios para a área técnica correspondente à ação na SRFA, enquanto a análise formal e contábil da documentação é efetivada por Contador da Coordenação-Geral Administrativa. Após efetivar as análises, a Divisão de Acompanhamento de Convênios manifesta-se conclusivamente sobre a aprovação ou não da prestação de contas.

Considera-se que as estruturas para tratamento das prestações de contas no âmbito do Incra/Sede e da SRFA são suficientes, apesar de não terem ocorrido convênios com encerramento no exercício em exame de forma que fosse verificada a efetivação desta rotina. Em que pese a existência de passivo de convênios na situação “a aprovar” por mais de 60 (sessenta) dias sem análise das prestações de contas no sistema SIAFI, esses permanecem nesta situação por dificuldade em se apresentar pareceres conclusivos sobre as execuções dos objetos, conforme já constatado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108584, o que remete à fase de acompanhamento da execução deles, não representando falha na estrutura para análise das prestações de contas.

Tendo em vista que não houve convênios com vigência encerrada no exercício de 2011, as análises comparativas entre a proporção de TCE instauradas em relação à quantidade de instrumentos de transferências firmados em 2011, a razoabilidade do lapso temporal entre a data da ocorrência do dano e a instauração da TCE, bem como em relação aos resultados apurados não foram realizadas nesta auditoria.

Durante o exercício de 2011, o INCRA/Sede adotou medidas visando à redução do passivo de convênios na situação “a aprovar” por mais de sessenta dias sem análise das prestações de contas no sistema SIAFI, quando da publicação da Portaria INCRA/P/nº 420, de 16/08/2011. Tal Portaria determinou a reconstituição do Grupo de Monitoramento Nacional (GMN) e do Grupo de Trabalho e Execução (GTE) na Sede e nas Superintendências, porém, o resultado das ações não foi suficiente para mitigar o estoque existente no início do exercício, tendo sido reduzido de 14 (quatorze) para 13 (treze) convênios. Como informação atualizada acerca dos procedimentos que estão sendo adotados para o cumprimento do normativo citado, foi informado que, conforme diretrizes do Grupo de Supervisão e Monitoramento, constituído por meio da Portaria/INCRA/P/Nº 167, de 09/03/2012, as recentes ações do Incra teriam reduzido o referido estoque de 13 (treze) para 08 (oito) convênios neste exercício de 2012, além de ter sido estabelecido um cronograma de execução, com o objetivo de encerrar este estoque até dezembro de 2012.

No âmbito do INCRA/Sede foram celebrados 03 (três) Convênios durante o exercício de 2011, sendo todos no âmbito da SRFA. Tendo em vista que estes foram celebrados entre o INCRA e entidades públicas (secretarias estaduais), não houve procedimentos de chamamento público realizados no exercício de 2011.

Os dados sobre transferências apresentados pelo sistema SICONV encontram-se atualizados conforme informações constantes no Relatório de Gestão de 2011. Já no que se refere aos dados sobre os contratos vigentes no exercício de 2011 apresentados no sistema SIASG, foi encaminhada, por meio do Mem. 109/2012/DAA-3, planilha com dados dos controles internos da Coordenação Geral de Administração e Serviços Gerais contendo tais contratos. Da análise dos dados disponibilizados foi identificada a ausência de registro no sistema SIASG de 01 (um) contrato (Contrato nº 16700/2010), ausência de registro de valores de 23 (vinte e três) termos aditivos a contratos (referentes aos Contratos nº 72100/2007, 72500/2007, 76100/2007, 77300/2007, 80800/2008, 84400/2008, 87400/2009, 92800/2009, 71900/2007, 14700/2010, 83600/2008, 70500/2006, 75300/2007, 86700/2008 e 23000/2011) e valores registrados no SIASG referentes a 01 (um) contrato (Contrato nº 26400/2011) diferente do constante nos

controles do INCRA.

Tem-se que, conforme manifestação encaminhada pelo gestor por meio do Ofício/AUD/nº135, de 11/06/2012, o Contrato nº 16700/2010 não pode ser registrado no sistema SIASG por não haver a opção de registro de contratos celebrados por meio de dispensa de licitação. Já os 23 (vinte e três) Termos Aditivos cujos valores não constam no SIASG, o gestor informou sobre a impossibilidade de se efetivar estes valores neste sistema por tratarem-se de contratos de prestação de serviços continuados, os quais possuem empenhos diferentes para cada exercício, sendo que o sistema não tem aceitado a vinculação de número de empenho diferente do original para o mesmo contrato.

Quanto ao contrato com valor no sistema SIASG diferente do que consta nos controles da Autarquia, a divergência entre as fontes de dados ocorre devido ao extrato deste contrato ter sido publicado com o valor incorreto no D.O.U., tendo sido publicado o valor de R\$ 225.920,00, enquanto o valor correto seria de R\$ 912.992,97. Com o intuito de apresentar recomendação à Autarquia para adotar providências junto ao MPOG para realizar os registros adequados dos contratos e termos aditivos citados, foi encaminhada a Nota de Auditoria nº 201203412/004, a qual será monitorada por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

A partir das análises efetuadas, tem-se que durante o exercício de 2011 não foram comprovados os atendimentos por parte dos proponentes de todos os requisitos previstos na LRF para a celebração de transferências voluntárias. Também houve fragilidades nos controles internos instituídos pela Autarquia para acompanhar a execução de convênio quando de sua execução em diferentes unidades da federação no que se refere ao planejamento das atividades de fiscalização *in loco*. Foi identificada também fragilidade no registro de contratos no sistema SIASG, o que foi tratado por meio da Nota de Auditoria nº 201203412/004. Tem-se ainda que embora tenha sido instituído mecanismo para eliminar o estoque de convênios celebrados sob a égide da IN nº 01/97, esse não foi eficaz devido à redução de apenas 01 (um) convênio no passivo de convênios na situação “a aprovar” no sistema SIAFI entre o fim do exercício de 2010 e o fim de 2011.

2.9 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Durante a Auditoria Anual de Contas, foi realizada a análise dos processos licitatórios efetuados durante o exercício de 2011 pelo INCRA-Sede, tendo por objetivo avaliar a regularidade das aquisições e contratações realizadas pelo INCRA, consoante as seguintes diretrizes: apurar se o objeto da licitação atende a real necessidade da unidade, devidamente motivada; se houve atendimento aos critérios de oportunidade e conveniência para a realização dos certames licitatórios; verificar o enquadramento do objeto à adequada modalidade de licitação; e verificar a fundamentação das contratações diretas, realizadas por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Nesse contexto, foram incluídas no escopo as aquisições efetuadas pela Sede do INCRA (UG 373083) e pela Superintendência de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (SRFA-UG 133003), uma vez que esta se encontra regimentalmente subordinada àquela, como órgão específico singular, de acordo com o art. 3º do Decreto nº 6.812/2009. Destaque-se, contudo, que tais unidades possuem áreas de licitação distintas, não havendo ingerência ou subordinação entre elas.

Como metodologia para escolha da amostra, foram utilizados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, resultando em uma amostragem não probabilística, a qual não possibilita a extrapolação das conclusões obtidas a partir dos processos analisados para o universo das contratações realizadas pelo INCRA-Sede e SRFA no exercício em análise. Na tabela a seguir, está detalhada a distribuição dos valores licitados pelo INCRA-Sede e SRFA, no exercício de 2011, por modalidade de licitação e a relação com os valores analisados pela CGU:

Tipo de Aquisição de bens/serviços	Valores licitados em 2011 (R\$)	% Valor sobre total	Volume de recursos	% Valor dos recursos
---	--	----------------------------	---------------------------	-----------------------------

			analisados pela CGU	analisados pela CGU
Convite	R\$ 5.766,00	0,004%	R\$ 0,00	0 %
Tomada de Preços	-----	-----	-----	-----
Concorrência	-----	-----	-----	-----
Pregão	R\$ 125.657.776,78	95,87%	R\$ 122.441.615,78	97,44%
Dispensa	R\$ 4.262.156,88	3,25%	R\$ 4.004.332,46	93,95%
Inexigibilidade	R\$ 1.150.275,52	0,88%	R\$ 1.014.219,52	88,17%
Total	R\$ 131.075.975,18	100%	R\$ 127.460.167,76	97,2%

Fonte: SIASG

Após análise da amostra, verificou-se que as falhas identificadas decorrem especialmente da carência de recursos humanos devidamente capacitados para atuar na área de licitações e contratos. Dentre as impropriedades e irregularidades verificadas, destacam-se as seguintes:

- Urgência não caracterizada em contratação por dispensa de licitação;
- Aquisições diretas subsequentes de materiais, por meio de dispensa de licitação, caracterizando fracionamento de despesas;
- Não realização de diligências para propostas presumidamente inexequíveis;
- Impropriedades no planejamento da licitação e julgamento das propostas: ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários; não realização de estudo de quantitativo para a contratação; e ausência de vínculo entre a empresa contratada e a equipe responsável pela elaboração de relatórios antropológicos.

Por fim, as tabelas a seguir resumem o resultado das análises realizadas pela CGU no que se refere à regularidade e/ou adequação da oportunidade e conveniência do motivo das licitações, da modalidade licitatória adotada e da fundamentação legal das contratações diretas realizadas (dispensas de licitação):

Análise da Adequação da Modalidade				
Número do processo Licitatório	Contratada - CNPJ	Valor da Licitação	Oportunidade e Conveniência do motivo da Licitação	Modalidade da Licitação
Pregão nº 5/2011	Mudanças Cinco Estrelas Ltda - CNPJ 03.557.312/0001/99	R\$ 1.115.198,33	Adequada	Devida
Pregão nº 16/2011	Hepta Tecnologia e Informática Ltda -CNPJ 37.057.387/0001-22	R\$ 3.518.536,04	Adequada	Devida
Pregão nº 19/2011	Money Turismo Ltda - CNPJ 37.979.739/0001-05	R\$ 2.777.311,95	Adequada	Devida
Pregão nº 15/2011 – Registro de	*seis empresas:	R\$ 8.468.990,34	Adequada	Devida

Preços	Terra Consultoria em Engenharia e Meio Ambiente LTDA EPP CNPJ 03.815.913/0001-54 Demacamp Planejamento, Projeto e Consultoria LTDA CNPJ 03.584.553/0001-27 SA Consultoria em Gestão de Processos e Qualidade LTDA ME CNPJ 10.623.846/0001-31 EcoDimensão – Meio Ambiente e Responsabilidade Social LTDA CNPJ 09.469.588/0001-00 APB-Associação Positiva de Brasília CNPJ 03.637.022/0001-55 Capital Informática Soluções e Serviços LTDA CNPJ 09.146.381/0001-96			
--------	--	--	--	--

Fonte: SIASG, Relatório de Auditoria nº 201119033.

* Durante os trabalhos de campo verificou-se que o INCRA só havia celebrado seis contratos em decorrência do Pregão nº 15/2011, uma vez que se trata de Pregão para Registro de Preços e não há obrigação de contratação do valor total da licitação. Foi analisada apenas a formalização de tais contratos, ocorrida em dezembro de 2011, uma vez que a execução contratual foi iniciada em janeiro de 2012, período não compreendido no escopo da presente auditoria.

Análise da Fundamentação da Dispensa de Licitação		
Aquisições SRFA (UG 133003)		
Contratada - CNPJ	Valores de aquisição	Fundamentação da dispensa
03826490/0001-78 - www.com Informática Ltda EPP	R\$ 8.000,00	Inadequada
04196935/0002-27- Golden Distribuidora Ltda	R\$ 5.380,00	Inadequada
03038875/0001-70- Plena Informática Ltda EPP	3 aquisições de R\$ 615,00 e uma aquisição de R\$ 608,00	Inadequada

09546976/0001-39- 3EX Comércio de Produtos de Informática Ltda ME	4 aquisições de R\$ 300,00; uma aquisição de R\$ 310,00 e uma aquisição de R\$ 290,00	Inadequada
02531887/0001-70 – SETAG Serviços Técnicos Ltda	R\$ 3.730.037,50	Adequada

Fonte: SIASG.

Análise da Fundamentação da Dispensa de Licitação		
Aquisições INCRA-Sede (UG 373083)		
Contratada - CNPJ	Valores de aquisição	Fundamentação da dispensa
05077676/0001-05- Santa Maria Comercio De Brinquedos E Materiais Escolares Ltda	R\$ 258,00	Inadequada
71359939/0001-95- Admaq Ltda EPP	R\$ 2.560,00	Inadequada
11094173/0001-32- Office do Brasil Equipamentos para Escritorio Ltda-EPP	R\$ 587,00	Inadequada
12273527/0001-79- Unimax de Caieiras Ltda – ME	R\$ 578,99	Inadequada
07819607/0001-47- Fortseal Selos do Brasil Ltda	R\$ 270,00	Inadequada
00609999/0001-70- Polyvig Indústria e Comércio Ltda	2 aquisições de R\$ 70,00	Inadequada
00694534/0001-65- WJ Gráfica Editora e Papeleria Ltda ME	R\$ 2.938,40	Inadequada
02176635/0001-70- Planet Graf Comércio e Impressão de Papel Ltda	R\$ 2.650,00	Inadequada
10753681/0001-12- Luiz Fabiano Aponte – ME	R\$ 193,00	Inadequada
11048898/0001-94- Quadros Afortec Comercio de Molduras e Artigos Escolares Ltda	2 aquisições, nos valores R\$ 269,99 e R\$ 249,99	Inadequada

06957510/0001-38- Criarte Indústria e Comércio de Esquadrias Ltda	R\$ 129,99	Inadequada
11325984/0001-05 - Global Elétrica Ltda-ME	2 aquisições, nos valores R\$ 1663,00 e R\$ 643,60	Inadequada
34.028.316/0001-03-Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos	R\$ 180.830,00	Adequada
Contratação cancelada	R\$ 62.700,00	Inadequada

Fonte: SIASG

*A inadequação das dispensas de licitação está descrita detalhadamente em ponto específico deste Relatório.

Análise da fundamentação de processos de Inexigibilidade-INCRA Sede			
Objeto	Quantidade de processos	Valor Total	Fundamentação da Inexigibilidade
Recolhimento de taxas, impostos e multas relativos aos bens de propriedade do INCRA. Serviços da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos-ECT.	25	R\$ 909.269,52	Adequada
Aquisição de papel da Casa da Moeda.	1	R\$ 104.950,00	Adequada

Fonte: SIASG.

*Não ocorreram contratações por inexigibilidade de licitação na SRFA.

Por oportuno, cabe ressaltar que a avaliação da estrutura de controles internos das Unidades Jurisdicionadas relativa à gestão e execução de contratos foi realizada pela equipe de auditoria, encontrando-se consignada no item 5 – avaliação dos controles internos deste relatório.

Face ao exposto, a análise de tal amostra permitiu concluir pela inadequação parcial dos procedimentos adotados pelo INCRA-Sede e pela SRFA nos certames analisados, sendo identificadas falhas relativas ao planejamento de licitações e à gestão de contratos, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos controles internos das áreas responsáveis, com vistas a conseguir maior aderência às disposições contidas na Lei nº 8.666/93 e outros normativos vigentes, além de considerar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

2.10 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

Não houve no exercício de 2011, por parte do Incra-Sede, atos de gestão relacionados ao item "10" - Gestão do Uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, da parte "A" do Anexo III da DN TCU nº 117/2011.

2.11 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

A Autarquia encerrou o exercício de 2011 com saldo R\$ 0,00 nas contas contábeis de registro de passivos por insuficiência de crédito/recursos, que é o mesmo saldo do início do exercício sob exame. Porém, apesar de não ter havido variação de saldo entre o início e o fim de 2011, houve registros de movimento credor e devedor na conta contábil 2.1.2.1.1.11.00 – FORNECEDORES POR INSUFICIENCIA DE CRÉDITOS/RECURSOS, no montante total de R\$ 959.679,26.

Por meio do Ofício/AUD/n.º 62, de 23/04/2012, foram informadas as despesas a que se relacionam esses registros. Desses registros de obrigações a pagar, 72,5% (R\$ 695.514,84) são relacionados a reconhecimento de dívidas com instituição bancária durante o exercício de 2010; 5,60% (R\$ 53.766,10) relativos à repactuação do Contrato CRT/DF 96.700/2009; 18,33% (175.903,46) referentes a despesas com a execução do Contrato CRT/DF 14.000/2010; 1,43% (R\$ 13.696,28) é devido à aplicação de multas por órgão distrital; e 0,63% (R\$ 6.100,00) está relacionado a registro de obrigações a pagar referentes a taxas extras de condomínios de imóveis funcionais.

Houve ainda movimentações na conta contábil 2.1.2.1.3.11.00 – ENCARGOS POR INSUFICIÊNCIA DE CRÉDITOS/RECURSOS, no montante de R\$ 411.874,24, relativas ao registro de obrigações a pagar referentes ao reconhecimento de dívida de Contribuição Patronal e RAT incidentes sobre o salário de servidor, as quais tiveram o registro baixado em 29/12/2011.

A análise dos fatos que ensejaram esses registros de passivos por insuficiência de créditos/recursos não foram esclarecidas no Relatório de Gestão de 2011. Sendo assim, o Órgão foi questionado sobre os motivos que ensejaram os registros, bem como as medidas adotadas pela Autarquia para gestão deles por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203412/003, de 13/04/2012, para os quais não houve manifestação do gestor.

Tem-se que os casos movimentação de contas relativas a registro de passivos devido ao reconhecimento de dívidas com instituição bancária, a repactuação do Contrato CRT/DF 14.000/2010, de aplicação de multas por órgão distrital e as taxas extras de condomínios de imóveis funcionais consideram-se justificadas por serem situações imprevisíveis.

O Contrato nº 14.000/2010 (Prestação de serviço de telefonia móvel) houve movimento credor/devedor a Divisão de Análise Contábil – DAC.1 informou que o movimento credor/devedor de R\$ 175.903,46 foi relacionado à despesas com a execução deste, porém não foi esclarecido o porquê da imprevisibilidade dessas despesas, tendo em vista tratar-se de instrumento vigente desde 2010.

Portanto, tem-se que não houve variação entre os saldos inicial e final do exercício em exame em contas contábeis de reconhecimento de passivos por insuficiência de crédito/recursos, apesar de terem ocorrido movimentações nas contas contábeis 2.1.2.1.1.11.00 – FORNECEDORES POR INSUFICIENCIA DE CRÉDITOS/RECURSOS e 2.1.2.1.3.11.00 – ENCARGOS POR INSUFICIÊNCIA DE CRÉDITOS/RECURSOS, para as quais não houve esclarecimentos nem no Relatório de Gestão 2011 e nem na manifestação encaminhada pela Autarquia por meio do Ofício/AUD/N.º 62, de 23/04/2012, considerando-se, a partir do que foi encaminhado, adequadas todos os registros efetuados em 2011, com exceção ao relativo ao Contrato CRT/DF 14.000/2010, cuja imprevisibilidade restou pendente de esclarecimentos.

2.12 Avaliação da Conformidade da Manutenção de Restos a Pagar

Com vistas a verificar a conformidade da manutenção do registro de valores em restos a pagar não processados com o disposto no art. 35 do Decreto nº 93.872/86 e no Decreto nº 7.468/2011, foi analisada amostra com a seguinte representatividade:

Restos a pagar não processados mantidos em 2011 (A)	Restos a pagar não processados analisados (B)	Percentual analisado (B)/(A)	% de RPNP com inconsistência
R\$ 10.092.925,47	R\$ 9.272.743,03	91,87%	0,00%

Com base em planilha extraída do sistema SIAFI em 19/03/2012, foram requisitados, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203412/001, de 22/03/2012, os motivos que condicionaram a manutenção das inscrições em restos a pagar não processados, tendo como referência o art. 35 do Decreto 93.872/1986, bem como o encaminhamento de documentação comprobatória do atendimento desse Decreto para os seguintes registros, os quais equivalem a um montante total de R\$ 2.426.422,93, ou 91,45% do total inscrito no exercício de 2010 e mantido no exercício de 2011:

Conta Corrente Original	Restos a Pagar não Processados (R\$)
2010NE900521	1.227.210,88
2010NE900617	851.202,39
2010NE900368	139.162,01
2010NE900187	106.667,00
2010NE900322	102.180,65
Total	2.426.422,93

Fonte: Consulta ao sistema Siafi em 10/04/2012

Foram ainda requisitados, na citada Solicitação de Auditoria, esclarecimentos acerca dos motivos que condicionaram a manutenção das inscrições em restos a pagar não processados, tendo como referência o art. 1º do Decreto nº 7.468/2011, o qual trata da manutenção de registros em restos a pagar não processados inscritos nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009, bem como o encaminhamento de documentação comprobatória do atendimento desse Decreto para os seguintes registros, os quais somam um montante de R\$ 6.849.320,10, ou 92,06% do total de inscrições nas condições estabelecidas neste Decreto:

Conta Corrente Original	Restos a Pagar não Processados (R\$)
2009NE900720	3.220.000,00
2009NE900896	1.524.333,50
2009NE900895	1.206.000,00

2009NE900888	818.887,50
2009NE900222	80.099,10
Total	6.846.320,10

Fonte: Consulta ao sistema Siafi em 10/04/2012

Com o intuito de apresentar manifestação, foi encaminhado a esta equipe de auditoria o Ofício nº 47/2012-AUD, de 02/04/2012, por meio do qual é oferecida manifestação da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças - DAF, em que é informado que todas as inscrições em restos a pagar não processados para as quais foram solicitados esclarecimentos por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203412/001 haviam sido canceladas, com exceção do registro 2009NE900895, o qual teria tido o seu saldo reduzido de R\$ 1.206.000,00 para R\$ 500.000,00, pois este ainda seria utilizado para pagamento por serviços prestados pela empresa contratada. Tais informações foram confirmadas por meio de consulta ao sistema SIAFI em 10/04/2012. Foi informado, ainda, que seria feita a verificação de todas as inscrições em restos a pagar relativas à UG 373083 no intuito de certificar o atendimento aos normativos legais.

Após pesquisa no sistema SIAFI, foi verificado que a nota de empenho 2009NE900895 refere-se à contratação para a prestação de serviços topográficos por meio do Contrato CRT 12.100/2009, cuja vigência encerrou-se em 30/04/2011. Tendo por objetivo verificar o atendimento do art. 1º do Decreto nº 7.468/2011, foi encaminhada ao gestor a Solicitação de Auditoria nº 201203412/002, de 10/04/2012, questionando sobre qual inciso do art. 1º desse Decreto condicionou a manutenção do registro em restos a pagar não processados do empenho 2009NE900895, bem como foi solicitado que enviasse a documentação que comprovasse o atendimento deste enquadramento.

Por meio do Ofício nº 66/2012-AUD, de 30/04/2012, foi encaminhado o Memorando nº 59/2012-SRFAA-1/SRFA/INCRA/MDA, de 24/04/2012, em que é informado que das 430 peças de que trata o objeto do contrato, 297 já haviam sido entregues, restando 133 que estariam em fase de correção. Tendo em vista tratar-se de nota de empenho do exercício de 2009, relativa a contrato de prestação de serviços cuja execução do objeto foi iniciada antes de 30/04/2011, e que está em fase de correção, este registro em restos a pagar não processado está amparado pelo artigo 1º do Decreto nº 7.468/2011.

Sendo assim, da amostra selecionada para verificação, o INCRA/Sede cancelou todas as inscrições com exceção de 01 (uma), a qual está de acordo com o Decreto nº 7.468/2011.

Não obstante o fato de os registros de inscrições em restos a pagar não processados terem sido cancelados apenas no exercício 2012, após a seleção da amostra para verificação da conformidade de suas manutenções com os normativos legais, verifica-se que o INCRA/Sede tem adotado práticas no sentido de evitar a manutenção deste tipo de inscrições em dissonância com o estabelecido nos Decreto nº 93.872/1986 e Decreto nº 7.468/2011.

2.13 Avaliação da Entrega e do Tratamento das Declarações de Bens e Rendas

Visando verificar se o INCRA cumpre os ditames da Lei 8.730/93 – que estabelece a obrigatoriedade de entrega da declaração de bens e renda por parte dos servidores públicos federais das três esferas de poder, foi realizado levantamento de todos os servidores do INCRA que exerceram cargos ou função comissionados durante o exercício de 2011.

Procedeu-se, então, à verificação física nos arquivos do INCRA da existência e guarda dos documentos em questão: formulários de autorização de acesso à declaração de bens e rendas dos servidores

ocupantes de cargos comissionados, bem como entrega de cópia da declaração de bens e rendas. A Coordenação-Geral de Desenvolvimento Humano possui tais documentos arquivados em pastas específicas, separadamente da documentação funcional dos servidores. A entrega desses formulários é efetuada na data da posse dos servidores, sendo que a Coordenação-Geral controla a entrega dos documentos por meio de planilha em meio eletrônico, atualizada sempre que há posse de novos servidores. Da amostra selecionada pela CGU, qual seja 50 (cinquenta) servidores, todos estavam adimplentes, conforme tabela abaixo:

Total de servidores com obrigatoriedade de apresentar a declaração de bens e rendas	Total de Declarações / Autorizações efetivamente apresentadas	% de declarações apresentadas
(a)	(b)	% (b/a)
50	50	100%

Sendo assim, quanto ao atendimento das obrigações estabelecidas na Lei nº 8.730/93, evidenciou-se a eficiência dos controles internos por intermédio de uma amostragem simples dentre o universo de ocupantes de cargos comissionados ou funções de confiança no Incra Sede.

2.14 Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial

A Gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade do INCRA/Sede, especificamente dos bens de uso especial, é atribuído ao Serviço de Controle Patrimonial - DAA-4.1, conforme o art. 36 do Regimento Interno da Autarquia. Tem-se que estão registrados no sistema SPIUnet o total de 90 (noventa) imóveis, porém, tem-se que apenas 12 (doze) desses são definidos como bens imóveis de uso especial, sendo 02 (dois) localizados no Setor de Garagens Oficiais Norte, que servem como depósito de bens móveis inservíveis, e 10 (dez) localizados no edifício Palácio do Desenvolvimento, onde funciona a sede do INCRA.

Além desses, conforme informações constantes no Inventário Físico de Bens Imóveis do INCRA/Sede, a Unidade também dispõe de 04 (quatro) imóveis de uso especial cedidos pela Secretaria de Patrimônio da União – SPU, 02 (dois) imóveis de uso especial do IBAMA e 01 (um) imóvel de uso especial da EMBRAPA, todos localizados no Edifício Palácio do Desenvolvimento. Informa-se que o Incra não possui imóveis alugados de terceiros e nem no exterior, conforme tabela a seguir:

LOCALIZAÇÃO	QUANTIDADE TOTAL DE IMÓVEIS DE USO ESPECIAL SOB A RESPONSABILIDADE DA UJ	
	2010	2011
BRASIL	19	19
EXTERIOR	0	0

Conforme Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108584, referente ao exercício de 2010, foi constatada a ausência de rotinas para a gestão dos bens imóveis de uso especial, o que acarretou em recomendação para que fossem providenciadas tais rotinas. Tendo em vista que não foram apresentadas providências por parte da Autarquia para solucionar o fato, a questão permanece pendente e está sendo tratada em Plano de Providências Permanente da Autarquia.

No que se refere à manutenção das instalações, tem-se a existência do Serviço de Manutenção da Sede – DAA 2.1, a qual está dentro da estrutura da Divisão de Serviços Gerais da Coordenação-Geral de Administração e Serviços Gerais. Por meio do Ofício/AUD/nº 135, de 11/12/2012, o Chefe desse Setor informou a rotina de manutenção das instalações onde funciona o INCRA/Sede. Do que foi informado, verifica-se a existência de cronograma para manutenções preventivas, encaminhamento de relatório mensal de manutenção predial por parte da empresa responsável pelos serviços de manutenção, uso de software para a gestão de ordens de serviço, planilha para controle dos extintores, acesso ao sistema da empresa contratada para controle da manutenção dos elevadores e planilha para controle de serviços eventuais com identificação dos materiais empregados.

Com isso, tem-se que os controles internos relativos à rotina de manutenção das instalações do INCRA/Sede são adequados, mantendo-se o controle das manutenções periódicas e eventuais das instalações, extintores e elevadores, inclusive com o histórico de materiais empregados e o uso de sistema informatizado para a gestão das ordens de serviço. No entanto, tem-se que não foram informadas rotinas para a manutenção dos outros bens imóveis sob a responsabilidade da Unidade, os quais servem como depósito de bens móveis inservíveis. Com a implementação da rotina de gestão dos bens imóveis de uso especial, anteriormente tratada, pode ser suprida a falta de rotina para a manutenção de todos os bens imóveis de uso especial.

Mesmo não tendo sido apresentadas providências para a ausência de rotinas para a gestão dos bens imóveis de uso especial, verifica-se que a Autarquia reavaliou e atualizou os valores dos 90 (noventa) imóveis registrados no sistema SPIUnet, o que está de acordo com as informações prestadas no Relatório de Gestão do INCRA/Sede do exercício de 2011. Ainda em relação às informações constantes no Relatório de Gestão, tem-se que no Quadro A.11.3 (Discriminação dos bens imóveis de propriedade da União sob responsabilidade da UJ) existem 03 (três) registros de RIP (Registro Imobiliário Patrimonial) inconsistentes com o sistema SPIUnet. O gestor informou, por meio do Ofício nº 65/2012-AUD, de 27/04/2012, que houve erro de digitação no Relatório de Gestão 2011. Além desses, existem outros 04 (quatro) registros de RIP que constam no sistema SPIUnet e não estão relacionados no referido quadro. Relacionando as inconsistências tem-se:

RIP com erro de digitação	
Relatório de Gestão – Quadro A.11.3	SPIUnet
9701.22372.500-1	9701.22372.500-7
9701.22374.500-8	9701.22374.500-4
9701.22386.500-6	9701.22386.500-3

RIP não relacionado no Relatório de Gestão	Valor (R\$)
9701.22377.500-4	85.831,11
970122403.500-4	510.732,16

9701.21510.500-3	219.128,12
9701.22419.500-1	463.101,28

Por meio do Ofício nº 65/2012-AUD, de 27/04/2012, foi encaminhado novo quadro com os registros corretos.

Foi verificado ainda que existem saldos no sistema SIAFI de R\$ 5.301.308,70 em instalações e R\$ 159.227,05 em benfeitorias em propriedade de terceiros, ambos sem RIP, ou seja, sem registro no SPIUnet. Neste caso, ressalta-se que o INCRA não possui imóveis locados. Destaca-se que quanto às instalações foi analisado apenas o montante de R\$392.323,70, já que o restante corresponde a atos de exercícios anteriores.

Com base nos registros no sistema SIAFI para a conta contábil 142119200 (Instalações), tem-se que o Órgão teve despesas no montante de R\$ 392.323,70, no exercício de 2011, relativos à nota de empenho 2010NE900322, que se refere à reforma na garagem e áreas correlatas à garagem do edifício Palácio do Desenvolvimento, sede do INCRA em Brasília-DF. Já o registro de R\$ 159.227,05 na conta contábil 142119300 (Benfeitorias em propriedade de terceiros) está relacionado à nota de empenho 2011NE800254 que se refere à execução de contrato para o desenvolvimento de software. Tendo em vista os fatos constatados, foi encaminhada a Nota de Auditoria nº 201203412/005 no intuito de recomendar a alocação destes valores em conta contábil apropriada, cujas providências serão acompanhadas por meio de Plano de Providências Permanente da Unidade.

O INCRA informou no Quadro A.11.3 do Relatório de Gestão que não houve despesas com manutenção no exercício de 2011 nos imóveis sob sua responsabilidade. No entanto, tendo em vista que houve registros na conta contábil 142119200 de despesas com reforma da garagem, conforme anteriormente descrito, o Órgão foi questionado sobre o porquê desses não terem sido informados no Quadro A.11.3 do Relatório de Gestão. Por meio do Ofício nº 65/2012-AUD, de 27/04/2012, o Órgão informou que em contato com a Secretaria de Patrimônio da União – SPU firmou-se entendimento no sentido de que como as obras tratavam-se de reforma em áreas comuns a outros Órgãos que utilizam o mesmo prédio, não haveria um RIP específico para efetivar o registro. O Incra informou ainda que encaminharia ofício para a SPU no intuito de oficializar a consulta a este, e que tão logo obtivesse reposta, encaminharia a este Órgão Central de Controle Interno, o que não o foi feito até o fim dos trabalhos de auditoria, permanecendo o assunto pendente de conclusão.

Tendo em vista que não existem bens imóveis locados de terceiros em uso pelo INCRA/Sede, não houve durante o exercício de 2011 registros a segregar entre as despesas com imóveis próprios e os de terceiros, seja com locação ou manutenção. Pelo mesmo motivo não houve parâmetros para comparar os gastos com manutenção em imóveis próprios em relação aos de terceiros.

Com base nas análises realizadas, tem-se que foram identificadas na gestão de imóveis do INCRA/Sede, durante o exercício de 2011, a falta de rotina instituída, a qual está sendo acompanhada em Plano de Providências Permanente da Autarquia; e fragilidades nos controles internos para registros contábeis, o que resultou em registro de valores em contas contábeis indicando a existência de imóveis sem registro no sistema SPIUnet, para a qual foi emitida a Nota de Auditoria nº 201203412/005, cuja recomendação também será acompanhada por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

2.15 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Tendo em vista que o INCRA-Sede não gerenciou renúncias tributárias no exercício de 2011, conforme informação contida no Ofício nº 130/2012-AUD, de 06/06/2012, não houve análise acerca do item 18 – Avaliação da gestão da UJ sobre as renúncias tributárias, constante na parte "A" do Anexo III da DN TCU nº 117/2011.

2.16 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Durante a Auditoria Anual de Contas, foi efetuado levantamento dos acórdãos exarados pelo Tribunal de Contas da União/TCU durante o exercício 2011, de modo a aferir e informar o atendimento aos acórdãos e decisões efetuadas pelo TCU no exercício sob exame, e suas consequências na gestão da Unidade, evidenciando os resultados no que concerne à prevenção, orientação e ações corretivas. Tal levantamento considerou os acórdãos do TCU com determinações ao INCRA-Sede, que atendessem cumulativamente aos seguintes requisitos:

- a) Acórdãos expedidos em 2011 ou que tenham sido tomadas providências para atendimento em 2011; e
- b) Acórdãos para as quais tenha havido expressa determinação do Tribunal para acompanhamento pelo Controle Interno, para que este se manifeste nas Contas no exercício de referência.

Dos acórdãos verificados, foi identificado o Acórdão TCU nº 0609/2011-Plenário, referente à auditoria operacional realizada nos sistemas corporativos do INCRA, tendo como objetivo identificar as causas das deficiências encontradas nos sistemas de informação da unidade e indicar eventuais oportunidades de melhoria para aumentar a segurança quanto à qualidade e ao acesso aos dados e dar celeridade aos processos de desenvolvimento de software.

De modo geral, o TCU efetuou determinações sobre a instituição da Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas (MDS) e da Política de Segurança da Informação (PSI). Em relação à instituição da MDS, foi acordado com o TCU que a análise sobre o cumprimento do item 9.1.1 do acórdão em comento ficará a cargo da 8ª Secex-2DT da Egrégia Corte, conforme contato telefônico e por e-mail entre a Secex e a CGU, realizado em 06/06/2012.

No que concerne à instituição da PSI (item 9.1.2), o assunto também foi objeto de recomendação da CGU por ocasião da Auditoria Anual de Contas relativa ao exercício 2010, sendo recomendado ao INCRA que estabelecesse um cronograma para aprovação, em módulos, da Política de Segurança da Informação (PSI) da Autarquia, promovendo a necessária divulgação da política a todos os seus servidores. Por meio do Ofício/AUD/nº 271, de 29/12/2011, foi encaminhado à CGU a minuta do Manual de Política de Segurança da Informação, na forma de portaria, com norma geral estabelecendo as diretrizes básicas da política e sete normas complementares. Contudo, tal portaria ainda não foi publicada, encontrando-se pendente de aprovação pelo Conselho de Direção da entidade.

Em relação aos itens 9.1.3 a 9.1.5 da determinação, verificou-se que estão compreendidos nas Normas Complementares da minuta de PSI encaminhadas à CGU da seguinte forma:

- item 9.1.3 – Política de Controle de Acesso – abrangida pela Norma Complementar I – Contas de Acesso e Senhas, que trata da política de uso das contas e senhas utilizadas para obter acesso à rede do Incra;
- item 9.1.4 - Procedimentos para gestão de ativos – abrangidos pela Norma Complementar V - Recursos Computacionais, que trata da política de operação e manuseio dos recursos de informática disponíveis no Incra;
- item 9.1.5 - Gerenciamento das operações e comunicações – abrangido pelas Normas Complementares II - Acesso à Internet e Intranet, que trata da política de uso dos recursos de internet e intranet através da rede do Incra; III – Acesso Remoto, que trata da política de uso dos recursos de acesso remoto dentro e fora dos limites da rede do Incra; IV – Correio Eletrônico, que trata da política de uso dos recursos de correio eletrônico do Incra; VI – Cópias de Segurança, que trata da política de geração e manuseio das cópias de segurança de dados no ambiente do Incra;

Por fim, foram solicitados esclarecimentos ao INCRA sobre as providências adotadas em relação aos demais itens (9.1.6 e 9.2), por meio da Solicitação de Auditoria nº 2012034/013, de 08/05/2012. Todavia, não foi oferecida manifestação até o final dos trabalhos de auditoria, impossibilitando a

avaliação do atendimento por parte da equipe de auditoria.

2.17 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Após a Auditoria Anual de Contas realizada no exercício 2011, foi estabelecido um documento único, denominado Plano de Providências Permanente, para acompanhamento das providências adotadas pelo gestor para atendimento das recomendações efetuadas pela CGU por ocasião da própria Auditoria Anual de Contas (Relatório nº 201108584) e de auditoria específica realizada para verificação da atuação da Auditoria Interna do INCRA durante o exercício (Relatório nº 201114857).

Tal documento foi estabelecido em planilha eletrônica, tratada mensalmente por e-mail com o gestor, a fim de atualizar os dados constantes da planilha e buscar entendimento com o INCRA acerca das providências que devem ser adotadas para sanar os pontos porventura tratados nos supracitados relatórios.

Dessa feita, das 23 recomendações tratadas no Plano de Providências Permanente, restam apenas cinco pendentes de atendimento, conforme exposto na tabela abaixo:

Nº do Relatório	Nº da Constatação-Descrição Sumária	Quantidade de recomendações	Status do Atendimento
201108584	Nº 01- Contratação de serviços (no montante de R\$ 948.958,60) com motivação inadequada que demonstrasse a fundamentação para a quantidade contratada.	Uma	Atendida.
201108584	Nº 03 - Inexistência de uma Política de Segurança da Informação (PSI) formalizada.	Uma	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.
201108584	Nº 06 - Permanência de estoque de convênios na situação “a aprovar” (14 Convênios no valor total de R\$ 26.987.525,89) no SIAFI após atividades de Grupo de Trabalho.	Quatro	Atendidas.
201108584	Nº 07 - Quadro de servidores designados para compor a Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial encontra-se desatualizado.	Uma	Atendida.
201108584	Nº 14 - Divergências entre as informações de execução física fornecidas pelo INCRA SEDE no relatório de Gestão 2010 e os dados constantes no SIGPLAN, para 12 (doze) ações de governo.	Duas	Atendidas.
201108584	Nº 17 - Fragilidade nos controles relativos à gestão de Bens de Uso Especial da União sob a responsabilidade do INCRA SEDE, tais como ausência de atualização do valor dos imóveis no SPIUnet e ausência de rotinas para inclusão, atualização e controle das informações.	Três	Duas atendidas, uma pendente de atendimento, sem impacto na gestão.
201108584	Nº 29 - Não adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens.	Três	Atendidas.
201108584	Nº 35 - Ausência de separação de resíduos recicláveis descartados e falta de destinação adequada aos mesmos.	Duas	Atendidas.

201108584	Nº 48 - Impropriedades no Pregão nº 18/2010, realizado para contratação de empresa promotora de eventos, no montante de R\$ 8.250.000,00, tais como: motivação insuficiente para abertura do certame, restrição à competitividade e registro de preços acima do valor de mercado.	Três	Atendidas.
201108584	Nº 51 - Não atendimento das determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União mediante Acórdão/TCU nº 577/2010-Plenário.	Uma	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.
201114857	Nº 04 – Ausência de Estrutura Adequada na área de Auditoria Interna.	Uma	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.
201114857	Nº 05 – Falhas relativas à organização dos papéis de trabalho da Auditoria interna do INCRA.	Uma	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.

Destaque-se que as recomendações pendentes de atendimento, por não apresentarem impacto significativo na gestão do INCRA, continuarão a ser monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente, até seu integral atendimento.

Sobre a instituição da Carta de Serviços ao Cidadão, durante os trabalhos de Auditoria Anual de Contas, verificou-se que, embora o INCRA preste serviços diretamente ao público - tais como emissão e entrega de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR, emissão e entrega de declarações para fins de concessão de benefício do INSS aos trabalhadores rurais e inscrição de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, a autarquia não instituiu o documento “Carta ao Cidadão”, conforme preconizado pelo art. 11 do Decreto 6.932/2009.

Embora possua um programa próprio de atendimento ao cidadão (Programa de Atendimento ao Cidadão – PACi) e mantenha, em cada Superintendência, uma sala de atendimento ao público (Salas do Cidadão), tais atitudes não substituem a edição da supramencionada carta, conforme abordado em ponto específico deste relatório.

2.18 Conteúdo Específico

Foi realizada a análise do conteúdo específico do Relatório de Gestão, citado no Item 22, da Parte C, do Anexo II, da Decisão Normativa TCU nº 108/2011, quanto à existência das informações solicitadas na referida Decisão Normativa.

A partir dessa análise, verificou-se o atendimento à maior parte dos itens solicitados pela DN TCU nº 108/2011, todavia, não foram apresentadas as seguintes informações:

- a) Cronograma executivo de georreferenciamento do passivo de imóveis no âmbito da PNRA;
- b) Informações a respeito dos resultados alcançados em termos de recuperação do patrimônio grilado;
- c) Cronograma executivo de obtenção de imóveis para a reforma agrária para o próximo exercício (2012);
- d) Cronograma executivo de fiscalização de imóveis rurais para fins de reforma agrária para o próximo exercício;
- e) Quanto ao tópico “*Supervisão e acompanhamento dos Projetos de Assentamento*”, não foram apresentados: os resultados obtidos no exercício, incluindo os resultados da fiscalização ambiental nas áreas de preservação permanente e reserva legal dos projetos de assentamento; as metas de supervisão e

acompanhamento dos projetos de assentamento para o exercício de 2012; e o cronograma executivo para elaboração de diagnóstico e erradicação da exploração agrícola em áreas de preservação permanente e reserva legal em assentamentos;

f) Quanto à indicação do endereço na internet ou de outra publicação da lista de beneficiários contemplados com títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária (no exercício), com a respectiva ordem de classificação, a lista indicada não continha campo que registrasse a ordem de classificação;

g) Principais resultados e atendimento a demandas e denúncias, relativamente às atividades de ouvidoria e corregedoria.

Instada a justificar ou suprir as omissões, a Unidade Jurisdicionada prestou esclarecimentos quanto ao fato observado no item 'f' acima e encaminhou relatório de famílias classificadas no PDS Nova Baixa Verde, código AC0147000, emitido pelo Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), com data de 29/12/2011, onde consta a classificação e pontuação dos respectivos candidatos.

O citado relatório foi confrontado com a Relação de Beneficiários constante do sítio do Incra, onde verificou-se que o campo "Cód. Beneficiário" obedeceu a ordem de classificação constante do relatório de famílias classificadas encaminhado. Dessa forma, diante dos esclarecimentos prestados pela UJ e das verificações realizadas, demonstrou-se que a Relação de Beneficiários publicada no sítio do Incra atende substancialmente ao solicitado quanto ao item 'f' supracitado.

Registra-se, ainda, que Unidade Jurisdicionada supriu a omissão constante do item 'g', por meio do envio de nova versão do Relatório de Gestão, encaminhada ao Tribunal de Contas da União via meio eletrônico em 31/05/2012.

Os demais itens ('a', 'b', 'c', 'd' e 'e') são objeto de informação registrada na parte "Achados de Auditoria".

2.19 Ocorrência(s) com dano ou prejuízo:

Entre as constatações identificadas pela equipe, aquelas nas quais foi estimada ocorrência de dano ao erário são as seguintes:

4.1.1.1. Impropriedades no planejamento da licitação e julgamento das propostas: ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários; não realização de estudo de quantitativo para a contratação; e ausência de vínculo empregatício ou contratual entre a empresa contratada e a equipe responsável pela elaboração dos relatórios antropológicos.

Irregularidade no julgamento das propostas no Pregão nº 16/2011: licitante desclassificada por critério inadequado, gerando prejuízo de R\$ 607.518,84.

4.2.1.1. Irregularidades na execução de contrato de telefonia móvel: ausência de controle de gastos com telefonia móvel e aquisição de aparelhos sem cobertura contratual.

4.2.1.2. Irregularidades nos atestos e pagamentos de notas fiscais – Contratos 23.600/2011, 23.700/2011 e 14.000/2010, gerando prejuízo de R\$6.553,02.

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 24 de julho de 2012.

Achados da Auditoria - nº 201203412

1. GESTÃO OPERACIONAL

1.1. Subárea - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1. Assunto - RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.1.1. Constatação

Ausência de mensurabilidade (acessibilidade e comparabilidade), bem como utilidade (completude e validade) de 6 indicadores de avaliação da gestão instituídos pelo Acórdão TCU 753/2008.

No exercício de 2008, o TCU emitiu o Acórdão nº 753 – Plenário, que determinava ao Incra o cálculo de 20 indicadores para avaliação da gestão, os quais deveriam ser apresentados nas contas do exercício seguinte

Em análise aos indicadores instituídos pelo citado Acórdão, referentes aos Programas do Incra 0135, 0137, 0138 e 1427, verificou-se que os mesmos não eram úteis e mensuráveis, conforme explanação que segue:

Quanto à mensurabilidade dos indicadores

Quando da realização da Auditoria Anual de Contas no Incra-Sede, referente ao exercício de 2009, verificou-se que a fórmula de cálculo de seis indicadores foi alterada. Os indicadores com nova forma de cálculo são relacionados na tabela a seguir:

Indicador	Fórmula de cálculo original	Fórmula de cálculo alterada
Índice de análise de processos de certificação de imóveis	(Número de processos com análise de certificação finalizada, dividido pelo número de processos de certificação protocolados no nível de agregação) multiplicado por 100.	(Número de processos com análise de certificação finalizada no exercício, dividido pelo número de processos de certificação protocolados no exercício, no nível de agregação) multiplicado por 100.

Índice de regularização fundiária	(Número de processos de regularização fundiária analisados, dividido pelo número de processos de regularização fundiária protocolados) multiplicado por 100.	(Número de imóveis regularizados e titulados no exercício dividido pelo número de imóveis com processos de regularização fundiária iniciado no exercício, no nível de agregação) multiplicado por 100.
Índice de protocolos de licença ambiental para os projetos de assentamento	(Quantidade de projetos de assentamento com processo de licença ambiental protocolado, dividida pelo total de projetos de assentamento no nível de agregação) multiplicado por 100.	(Número de licenças ambientais protocoladas no exercício, dividido pelo número de licenças ambientais expedidas no exercício, no nível de agregação), multiplicado por 100.
Índice de acesso à água para consumo doméstico	(Número de famílias que tiveram o provimento de água consumo doméstico – encanada, de poço ou de cisterna – dividido pela quantidade total de famílias nos assentamentos no nível de agregação) multiplicada por 100.	(Número de famílias que tiveram o provimento de água para consumo doméstico – encanado, de poço ou de cisterna – no exercício, dividido pelo número de famílias assentadas no exercício, no nível de agregação), multiplicado por 100.
Índice de acesso a estradas transitáveis, ou outras vias de transporte adequadas ao escoamento da produção até as unidades produtivas	(Número de unidades produtivas providas com acesso a estradas transitáveis ou outra via adequada ao escoamento da produção no exercício, dividido pela quantidade total de unidades produtivas nos assentamentos no nível de agregação) multiplicada por 100.	(Número de unidades produtivas providas com acesso a estradas transitáveis ou outra via adequada ao escoamento da produção no exercício, dividido pelo número total de famílias assentadas no exercício, no nível de agregação) multiplicado por 100.
Índice de acesso à moradia nos assentamentos	(Número de unidades habitacionais efetivamente construídas no exercício, dividido pela quantidade total de famílias nos assentamentos no nível de agregação) multiplicado por 100.	(Número de unidades habitacionais efetivamente construídas no exercício, dividido pela quantidade total de famílias assentadas no exercício no nível de agregação) multiplicado por 100.

Essas alterações foram pleiteadas ao TCU pelo Incra, por meio do Ofício nº 691/2009-P, de 22/12/2009. Em sua resposta, por meio de correio eletrônico de 28/01/2010, o Secretário da 8ª SECEX-TCU manifestou-se favorável às alterações propostas, por período determinado, porém informava da necessidade de rediscussão dos indicadores para elaboração dos normativos que orientariam a prestação de contas referentes aos exercícios de 2010 e 2011.

Comparando-se os indicadores inicialmente propostos com os estabelecidos após alterações, nota-se que a maior parte das adaptações visa a substituição da referência de universo estabelecida para cálculo: onde originalmente se propunha calcular o percentual da demanda atendida por determinada Ação em relação ao total da demanda existente no nível de agregação (nacional ou Superintendência), o Incra propôs que o percentual calculado fosse o da demanda atendida em relação à demanda criada no exercício.

À parte das alterações mencionadas no parágrafo anterior, verifica-se que o Índice de protocolos de

licença ambiental para os projetos de assentamento não apresenta fórmula de cálculo precisa para identificar o fenômeno que se pretende medir. Ao estabelecer uma relação entre as licenças protocoladas e as expedidas, a própria essência do indicador se perde, vez que passa a avaliar se houve maior número de protocolos ou de expedições de licença ambiental, ou seja, passa a avaliar o passivo de licenças a serem expedidas, e não protocoladas. Além disso, verifica-se uma inconsistência matemática no cálculo do indicador, haja vista que, se o número de licenças expedidas for zero, fica inviabilizado o cálculo. Mesmo que o indicador passe a calcular o passivo de expedições de licenças ambientais, a relação correta seria a divisão do número de licenças expedidas pelo número de licenças protocoladas.

Na Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2010, em manifestação por meio de correio eletrônico encaminhado pela Coordenação Geral de Monitoramento e Avaliação - Diretoria de Gestão Estratégica a esta CGU em 13/07/2011, o gestor assim descreveu a forma de leitura dos novos indicadores estabelecidos:

“Boa parte dos indicadores acordados com o TCU tem ‘leitura direta’ e buscam expressar se o passivo do INCRA está sendo ampliado ou reduzido. Este é o caso dos indicadores: Índice de acesso à água; Índice de acesso a estradas; Índice de acesso a moradias. Tais indicadores contabilizam o total de famílias providas com estes itens no exercício em relação ao total de famílias assentadas (também) no exercício. De outro lado, há outros indicadores que expressam também a eficiência do órgão no exercício verificando aumento ou redução do passivo, como é o caso dos indicadores: Índice de certificação de imóveis; Índice de regularização fundiária. Para estes indicadores, caso seja verificado aumento no passivo, deverão ser estabelecidas estratégias para que nos anos subsequentes, tal situação seja revertida.

Tal acerto com o TCU foi realizado tendo em vista a impossibilidade imediata de se levantar o passivo de cada um dos cerca de 1 milhão de lotes existentes atualmente – o que implicaria na realização de um censo nos assentamentos, o que se mostra custoso e de difícil implementação no curto prazo.

Estamos realizando um trabalho iniciado recentemente, com vistas a traçar cenários para o período 2011-2014, onde utilizamos passivos, média de execução física e orçamentário-financeira dos últimos 3 anos, capacidade operacional das SR, etc. As ações trabalhadas são: casas construídas, casas reformadas, água, estradas, dentre outras. A partir destes cenários, pretendemos estabelecer todo um planejamento para atuação sobre estes itens. Ou seja, da mesma forma, estamos traçando estratégias para minimizar ou resolver os problemas identificados, o que vai provavelmente ser refletido nos indicadores estabelecidos para estes itens.”

Com base nas informações prestadas pelo Incra até o momento, conclui-se que não houve a rediscussão dos indicadores proposta pelo TCU, nem o levantamento do passivo existente nas diversas ações do Incra, para viabilizar os cálculos originalmente propostos.

Quanto à utilidade dos indicadores

No exercício de 2011, quando da realização dos trabalhos referentes à Auditoria Anual de Contas do exercício de 2010 no Incra-Sede, o gestor foi questionado sobre a utilidade dos indicadores propostos pelo TCU no planejamento e gestão das Ações cuja efetividade era por eles mensurada. Em resposta, foi encaminhado à CGU o Mem. nº 15/2011/DEA/DE/INCRA, de 29/04/2011, que informava, conforme transcrito:

“Os indicadores propostos foram utilizados pela primeira vez no ano de 2009. O uso destes indicadores pelas diretorias finalísticas ainda é incipiente. Porém, o acompanhamento da execução física e a avaliação têm ganhado importância nas diretorias finalísticas.

Está sendo produzido um material denominado Balanço da Gestão 2010, que inclui uma

avaliação sobre o progresso da execução das principais ações trabalhadas pelo Incra, incluindo também uma avaliação dos indicadores propostos pelo TCU nos anos de 2009 e 2010.

Tal documento será encaminhado para todas as Diretorias e Superintendências Regionais com vistas a promover debate sobre tais índices, verificando avanços, retrocessos e estagnações, com o objetivo de se identificar problemas, potencialidades e ações necessárias para um desempenho cada vez mais efetivo para cada ação trabalhada.”

No presente exercício, quando da realização desta Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2011, foi solicitado o Balanço da Gestão 2010, para verificar se o referido documento contemplou a análise dos indicadores, conforme informado pela DEA em sua manifestação. Esse foi encaminhado a esta CGU por meio do Ofício nº 76/2012-AUD, de 04/05/2012. De sua análise, constatou-se que não continha qualquer menção aos indicadores propostos pelo Tribunal de Contas da União. O mesmo Ofício encaminhou o MEMO. nº 12/2012/DEA/Incra, de 03/05/2012, abaixo transcrito:

“Em atendimento à solicitação de Auditoria SFC/CGU/Nº 201203412/008, de 27/04/2012, encaminhamos em anexo o documento Balanço da Gestão 2010, enviado às Diretorias na SEDE e às Superintendências Regionais no exercício de 2011. Tal documento foi produzido com o objetivo de promover na Autarquia um debate e uma avaliação qualitativa por parte dos gestores e servidores, verificando avanços, retrocessos e estagnações, possibilitando identificar os problemas e potencialidades apresentadas, visando proceder a ações necessárias no sentido de aprimorar as ações desenvolvidas pela instituição.

Tem sido preocupação constante desta Diretoria de Gestão Estratégica – DE, uma avaliação qualitativa do desempenho das Ações executadas, sendo que acessoriamente ao Balanço da Gestão, também foi produzido e encaminhado aos mesmos atores envolvidos, o documento ‘Avaliação de Progresso de Janeiro a Dezembro de 2010’, visando qualificar ainda mais a avaliação das atividades desenvolvidas pela Autarquia. Tal documento também segue em anexo.

Estes documentos se utilizavam das metas propostas na Programação Operacional (PO) do Incra, comparando com as movimentações orçamentárias-financeiras e execução física no período, e exercícios anteriores, atendendo plenamente a avaliação do desempenho dos Programas e Ações.

Devido aos dois documentos já citados, apenas externarem a situação já produzida ao fim de exercícios, o que possibilitava apenas uma leitura para correção de rumo no exercício subsequente, foi desenvolvida uma nova ferramenta no ano de 2011, denominada de ‘Painel de Indicadores’, sendo esta apenas digital, encaminhada por e-mail aos Diretores, Superintendentes, Chefes de Divisão e Asseguradores de Planejamento, além de ser disponibilizada por meio do site <http://wiki.incra.gov.br> a todos os servidores da instituição.

Este Painel, com periodicidade de alimentação e envio, permitiu um acompanhamento por meio de gráficos e planilhas, da execução orçamentário-financeira e física de 10 Programas e 27 Ações constantes no PPA 2008-2011, possibilitando comparações desses números com os obtidos no exercício anterior (2010), mês a mês, além de diversas outras abordagens avaliativas disponíveis na ferramenta.

Com essa nova ferramenta, abordada no Relatório de Gestão INCRA exercício 2011, no item 25.1, às páginas 336 e 337, tornou-se possível uma avaliação mais rápida por parte dos gestores e uma mudança de rumo ainda no exercício corrente.

Como forma de aprimorar ainda mais e qualificar a ferramenta já em uso, pretendemos incluir no Painel de Indicadores um ambiente específico para procedermos ao

acompanhamento, também mensal, no atendimento dos Indicadores acordados pelo INCRA e TCU, além do acompanhamento dos indicadores do PPA.”

Sobre o Painel de Indicadores, consta do Relatório de Gestão do Incra no exercício de 2011 a seguinte informação:

“Ao contrário dos indicadores de desempenho constantes no quadro 18, que tem por objetivo uma verificação da eficiência da Ação, ou a redução de passivo relacionada a esta ao fim do exercício, o painel, por ter atualização de execução física, orçamentária e financeira mensal, serve efetivamente como ferramenta de avaliação permanente da gestão da Sede e das Superintendências ao longo de todo o exercício, permitindo um monitoramento da eficiência e do controle no alcance das metas e dificuldades da gestão.”

Em que pesem os avanços identificados, notadamente quanto ao estabelecimento do Painel de Indicadores, verifica-se que ainda não há uma institucionalização da utilização dos indicadores como instrumentos de avaliação da gestão no Incra, vez que os mesmos ainda não são periodicamente calculados e divulgados.

Causa:

Insuficiência dos controles existentes antes da instituição do Módulo Monitoramento e Avaliação do SIR, de modo que faz-se necessária a visita in loco a todos os projetos de assentamento para levantamento da demanda atendida e do passivo existente para as Ações sob a responsabilidade do Incra, bem como ausência de planejamento em 2011 para levantamento dos dados necessários para cálculo dos indicadores.

O Diretor de Gestão Estratégica não adotou providências para discutir com o Tribunal de Contas da União os indicadores originalmente pactuados, buscando o estabelecimento de indicadores exequíveis e úteis para a Autarquia, em desacordo com o art. 14, inciso VI do Regimento Interno do Incra.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203412/021, de 06/06/2012, foram encaminhados ao Incra, especificamente à Diretoria de Gestão Estratégica (DE), questionamentos sobre as providências adotadas para levantamento da demanda total existente para as Ações cuja execução é avaliada pelos indicadores, e também sobre as medidas tomadas pelo Incra para que os indicadores sejam de fato utilizados como uma ferramenta de avaliação da execução. Em resposta, por meio do OFÍCIO/AUD/Nº 159, de 06/07/2012, foi encaminhado o MEMO. nº 23/2012/DEA/INCRA, de 06/07/2012, contendo as informações abaixo transcritas:

“Em atendimento à solicitação de Auditoria SFC/CGU/Nº 201203412/021, de 06/06/2012, encaminhada pelo MEMO/AUD/Nº 248 temos a considerar:

Item Nº 90 – Tendo em vista o texto constante da Decisão Normativa TCU Nº 108/2010 onde no item “Informações Específicas a Constar do Relatório de Gestão”, se revela a necessidade de apresentar os “Indicadores de desempenho desenvolvidos para aferir os resultados da Gestão do INCRA, de acordo com os parâmetros definidos na portaria prevista art. 4º, §3º desta DN”, produzimos e apresentamos o conjunto de indicadores demandados, dentro das possibilidades de geração de informação apresentadas hoje na Autarquia.

Cumprir destacar as dificuldades na obtenção de informações acerca dos passivos necessários a evolução de cálculo de alguns destes indicadores, visto as restrições orçamentárias, financeiras e limitações de recurso humano presentes no contexto

presente da Autarquia, especialmente pelo alto custo que este levantamento censitário representaria.

Diferente de um censo, os dados utilizados para os cálculos dos indicadores solicitados, foram extraídos do Módulo de Monitoramento e Avaliação do SIR (Sistema de Informações Rurais), do SIPRA, de planilhas repassadas pelas Diretorias e Coordenações pertinentes, do IBGE, bem como de outras fontes.

A proposta de realização de um censo nos assentamentos dificilmente compensaria os benefícios decorrentes desta ação, quando comparado com os seus custos. Para ilustrar tal problemática, destacamos que o lapso de tempo entre os dois últimos Censos Agropecuários foi de 15 anos (1995 – 2010), quando a previsão original é de realização a cada cinco anos. O presidente do IBGE, no ano de 2005, já apontava para o problema orçamentário como sendo o principal limitante para a implementação desta importante ação:

“O último Censo Agropecuário foi realizado em 1995. De lá para cá, a previsão de recursos para o estudo não foi aprovada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que define os valores a serem destinados aos diversos setores do governo. “Todos os anos o instituto apresenta o projeto para realização do Censo Agropecuário e sempre, por conta dos recursos vultosos necessários para o trabalho, as pesquisas deixaram de ser incluídas na LDO”, explica Nunes [presidente do IBGE]”

Partindo do custo total do censo demográfico realizado em 2010, de R\$ 1,67 bilhão e que levantou uma população de 190,7 milhões de brasileiros, o custo unitário de tal ação seria de aproximadamente R\$ 8,8 por pessoa. Tendo em vista que atualmente a reforma agrária comporta em torno de 930 mil famílias, considerando uma média de 4 pessoas/família, o custo total da implementação de um censo nos assentamentos seria de aproximadamente R\$ 33 milhões. Evidentemente que, quanto menor a população, maior o custo unitário, o que muito possivelmente proporcionaria uma elevação considerável no valor unitário para a realização de um censo nos assentamentos, tendo em vista que a população destes corresponde a cerca de 0,5% da população do Brasil.

No âmbito da reforma agrária, um levantamento deste vulto desatualizaria muito rapidamente, dado a dinâmica dos assentamentos. Neste sentido, uma estratégia de levantamento que envolve cerca de um milhão de famílias e quase 9.000 assentamentos, tem que ser pensada de forma a se possibilitar atualizações frequentes, preferencialmente alcançando baixo custo.

Na perspectiva de se criar um instrumento que permita a alimentação e atualização permanente de dados visando manter um cadastro de informações atualizado sobre os assentamentos, está se trabalhando atualmente no desenvolvimento de um projeto de “virtualização de processos”, integrando diferentes ferramentas gerenciais, possibilitando no médio-prazo, a partir da identificação do passivo dos assentamentos, proceder sua atualização em tempo real.

(...)

Dentro desta estratégia, encontra-se o chamado “Portal dos Assentados”, que disponibilizará informações gerais sobre os assentamentos, com possibilidade de interação direta com os mesmos. A partir deste instrumento, efetuaremos pesquisas de levantamento/qualificação do passivo a partir das próprias famílias assentadas e suas organizações.

Desenvolvemos também uma proposta de levantamento de alguns passivos (em especial de infraestrutura), através de questionário simplificado e informatizado em sistema

específico. Tal questionário poderia ser alimentado pelos técnicos do serviço de ATES contratados pelo INCRA, que atualmente atendem a cerca de 30% das famílias assentadas. Tendo em vista a dificuldade de se atingir as outras 70% das famílias, que, a princípio implicaria em trabalho do próprio INCRA, encerrando o mesmo problema apontado anteriormente em relação ao censo, este projeto está sobrestado (em anexo segue a proposta de levantamento).

Especificamente em relação aos indicadores apontados neste item, relatamos as seguintes questões:

- Quanto ao “Índice de análise de processos de certificação de imóveis”, cumpre destacar que o INCRA firmou termo de cooperação com o exército visando concluir todo o passivo de processos de certificação, analisando aproximadamente 20 mil processos. Este Termo de Cooperação está em plena execução.

- Quanto ao “Índice de Regularização Fundiária” e ao “Índice de protocolo de licença ambiental para projetos de assentamento”, estamos a inteira disposição para rediscutir os indicadores propostos (bem como todos os demais), junto ao TCU e CGU, de forma conjunta. Destacamos, porém que há em curso uma proposta em fase avançada, que propõe outra metodologia em relação aos procedimentos de licenciamento ambiental dos assentamentos, que, resumindo, dispensaria os assentamentos de serem licenciados, passando a fazer uso do Cadastro Ambiental Rural (por lote). Somente seria demanda a licença ambiental para empreendimentos que apresentassem efetivo risco ambiental, tal como a construção de agroindústrias, etc. Sendo assim, nos parece mais prudente aguardar a conclusão das tratativas neste sentido, para reavaliarmos este indicador em específico, o que esperamos estarem concluídas até o final deste ano.

- Em relação ao “Índice de acesso à água para consumo doméstico”, a Diretoria de Desenvolvimento realizou um levantamento específico junto às Superintendências Regionais, que aponta para um total de aproximadamente 384 mil famílias sem acesso à água. Tal levantamento está sendo encaminhado para o Ministério da Integração Nacional, o qual já tem assumido a missão de promover o abastecimento de água nos assentamentos de reforma agrária em alguns estados (como o RS e PE, por exemplo), através do Programa Água para Todos (em anexo segue o resumo do levantamento realizado).

- Quanto ao “Índice de acesso a estradas transitáveis, ou outras vias de transporte adequado ao escoamento da produção às unidades produtivas”, tal missão implicaria mais do que o trabalho do censo anteriormente alentado, uma vez que há a necessidade de análise técnica sobre a qualidade das estradas (demandando o trabalho de profissional qualificado – engenheiro civil). Além do mais, tais levantamentos desatualizariam muito facilmente, tendo em vista que a grande maioria das estradas de acesso aos assentamentos (e aquelas internas) é de leito natural, sofrendo a ação direta do clima, que em muitos casos compromete a trafegabilidade das mesmas a partir de uma chuva forte, por exemplo.

- Quanto ao “Índice de acesso à moradia nos assentamentos”, o INCRA também efetuou levantamento recente através das Superintendências Regionais, tendo em vista as articulações existentes entre o INCRA e a Caixa Econômica Federal, para que esta última assumia o processo de construção e reforma de casas nos assentamentos, a partir do programa Minha Casa Minha Vida. Tal levantamento totalizou 125 mil lotes sem habitação e 119 mil lotes com casas em estado precário, demandando reforma (em anexo segue o resumo do levantamento realizado).

(...)

Estamos também organizando junto aos setores de ATES e Meio Ambiente, em articulação com os asseguradores de planejamento e os chefes de serviços destas respectivas áreas nas Superintendências Regionais, o levantamento do passivo de assentamentos que ainda encontram-se sem licença ambiental e àqueles desprovidos do serviço de ATES.

Nestes termos, dentro das nossas possibilidades, entendemos que estamos avançando em relação ao levantamento do passivo dos assentamentos e contamos com o reconhecimento deste trabalho e a compreensão dos órgãos de controle, esperando concluir e, fundamentalmente, manter atualizados, os levantamentos que estão sendo efetuados.

Da mesma forma, acreditamos que estamos avançando (para além do levantamento do passivo nos assentamentos), rumo à resolução deste passivo, seja através de articulações interinstitucionais, seja através de esforço próprio, apesar das limitações do ponto de vista orçamentário e de mão de obra, conforme anteriormente citado no caso do abastecimento de água e de habitações nos assentamentos, bem como em relação à eletrificação rural, assumida pelo Programa Luz para Todos, que vem alcançando grande sucesso junto aos assentamentos, com expectativa de zerar o passivo em relação a este item, até 2014.

Sendo assim, propomos a realização de uma reunião entre CGU, TCU e INCRA (todas as Diretorias), para firmarmos uma proposta de indicadores que efetivamente venha a atender a todos os entes envolvidos e que seja factível de implementação, no prazo que se entender necessário.

(...)

Item Nº 96 – Efetivamente os indicadores sugeridos pelo TCU ainda não foram incorporados ao Painel de Indicadores, tendo em vista que algumas das informações necessárias não advêm do Módulo de Monitoramento e Avaliação (todos os dados utilizados neste Painel são oriundos deste Módulo), o que implicaria em “trabalho de inserção manual”. De outro lado, já estamos trabalhando na inserção de alguns destes indicadores no Painel, com boa possibilidade de contemplação da grande maioria destes até o final deste ano.

Por fim, reiteramos que estamos avançando em relação aos processos de planejamento, monitoramento e avaliação, bem como na qualificação dos sistemas de TI como um todo, dentro de uma sistemática que tem que trabalhar com a “mudança de cultura”, que certamente é ação de médio-longo prazo.

Neste sentido, estamos a inteira disposição para o debate das ideias e das atitudes necessárias para a melhoria dos serviços implementados pelo INCRA e para a consequente efetividade de suas ações, cuja finalidade e objetivo maior é a promoção da efetiva qualidade de vida para as famílias assentadas, dentre outros.”

Análise do Controle Interno:

Análise da mensurabilidade dos indicadores

Os indicadores, na forma como são calculados hoje, de fato permitem verificar se houve aumento ou redução no passivo das Ações sob a responsabilidade do Incra. No entanto, é discutível a relevância das informações assim obtidas. Hipoteticamente, se em um exercício o Incra tiver assentado somente dez famílias, e somente vinte famílias tiverem acesso à moradia, o resultado do indicador Índice de acesso à

moradia nos assentamentos seria de 200%. Ou seja, apesar de um resultado inexpressivo no assentamento de famílias e na construção de habitações, é possível obter um resultado excelente no cálculo do indicador “Índice de acesso à moradia nos assentamentos”.

Outro fator refere-se à ausência de comparabilidade dos indicadores ao longo dos anos, pois a fórmula de cálculo atualmente considerada não demonstra a evolução histórica do indicador, impossibilitando a confrontação dos resultados anuais visando a melhoria da gestão das Ações de Governo do Incra.

Da forma como foram inicialmente instituídos, os indicadores representavam o tamanho da demanda existente, em comparação com a demanda atendida até o exercício, ou no exercício, no caso dos indicadores “Índice de acesso a estradas transitáveis, ou outras vias de transporte adequadas ao escoamento da produção até as unidades produtivas” e “Índice de acesso à moradia nos assentamentos”.

Pode-se afirmar, assim, que há um comprometimento na mensurabilidade dos indicadores propostos pelo Tribunal de Contas da União, vez que o Incra declara a impossibilidade de levantamento do passivo a curto prazo, ou seja, não há acessibilidade para obtenção dos dados necessários para cálculo dos indicadores. Ainda que alguns indicadores tenham sido alterados sob o compromisso de que o passivo seria eventualmente levantado, podendo então ser utilizada a forma de cálculo originalmente formulada (caso dos indicadores Índice de análise de processos de certificação de imóveis, Índice de acesso à água para consumo doméstico e Índice de acesso à moradia nos assentamentos), não foi informada a conclusão desse levantamento até o presente exercício, ou seja, cerca de quatro anos após o estabelecimento dos indicadores pelo TCU.

Cabe ressaltar que o levantamento da situação da totalidade dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária é inviável a curto prazo, conforme informado pelo Incra. Seria necessário estabelecer um prazo factível para a realização desse levantamento. Destaque-se, no entanto, a importância da realização de tal levantamento, vez que a gestão do Incra como um todo seria beneficiada caso essas informações estivessem disponíveis: o conhecimento da demanda existente é fundamental para um planejamento adequado da execução das Ações.

Por outro lado, enquanto essas informações não são consolidadas, é necessário que sejam definidos indicadores para avaliação da gestão do Incra que apresentem, de fato, informações relevantes, e que sejam utilizados amplamente pela Autarquia em seu planejamento e na consecução dos seus objetivos.

Ressalte-se, no entanto, que os controles do Incra tem passado por importantes mudanças desde o implemento do Módulo Monitoramento e Avaliação no SIR, por meio da Instrução Normativa nº 55/2009, que possibilita o controle tempestivo da execução física e financeira das Ações. Os dados lançados no módulo têm passado por avaliações constantes, através de um cronograma de auditoria desses dados, e as Superintendências Regionais têm recebido orientação e treinamento sobre a forma de contabilização e lançamento dos dados no sistema. Também foi concebido o Manual de Conceitos, que estabelece marcos para contabilização dos diversos momentos da execução das Ações, uniformizando, assim, o entendimento sobre o tema.

Por fim, concordamos ser apropriado aguardar a definição da metodologia de licenciamento ambiental dos assentamentos antes da adequação do Índice de protocolos de licença ambiental para os projetos de assentamento.

Análise da utilidade dos indicadores

Os indicadores são calculados e apresentados no Relatório de Gestão da unidade. No entanto, não se observa qualquer análise sobre os seus resultados no relatório. A própria Unidade admite a não utilização dos indicadores, ao afirmar, em seu Relatório de Gestão, que o Painel de Indicadores (o qual, apesar do nome, não apresenta os indicadores propostos pelo TCU), ao permitir o acompanhamento mensal da execução física, orçamentária e financeira, serve efetivamente como ferramenta de auxílio à gestão, em contraposição aos indicadores sob análise.

Por fim, verifica-se que para os seis indicadores cujas fórmulas foram adaptadas, a completude e

validade dos dados restam prejudicadas, pois os resultados não são capazes de representar a situação que o indicador pretende medir; logo, não há como refletir os resultados para possíveis intervenções na gestão.

Recomendações:

Recomendação 1:

Fazer gestão junto ao Tribunal de Contas da União para estabelecer um cronograma para realização do levantamento do passivo existente, para as diversas Ações sob a responsabilidade da Unidade, levando em consideração a magnitude do universo a ser levantado e as limitações operacionais do Incra-Sede e de suas Superintendências.

Recomendação 2:

Fazer gestão junto ao Tribunal de Contas da União para discutir os indicadores inicialmente propostos, buscando estabelecer conjuntamente indicadores que avaliem adequadamente a execução das Ações do Incra e cuja implementação seja exequível com base nos dados dos quais o Incra já dispõe ou que possam ser levantados a curto prazo.

1.1.2. Assunto - SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.1.2.1. Informação

Análise sobre a estrutura de pessoal de Tecnologia da Informação do INCRA.

A fim de avaliar a composição do quadro de recursos humanos de Tecnologia da Informação do Incra, solicitou-se à Autarquia, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203412/001, a apresentação da relação de seu pessoal técnico de TI em atividade, incluindo empregados e terceirizados, discriminando formação, cargo e atividades desempenhadas.

Da análise dos documentos apresentados, verificou-se que a gerência de informática é desempenhada pela Coordenação-Geral de Tecnologia e Gestão da Informação - DET, localizada no Incra-Sede e atualmente composta por 53 empregados distribuídos conforme quadro a seguir:

Responsabilidades	Quantidade
Servidores encarregados de gerir a área de TI	14
Terceirizados envolvidos com o conhecimento de TI do Incra	8
Terceirizados encarregados do suporte técnico à TI do Incra	31
Total	53

Foi verificado que todos os servidores e terceirizados têm formação compatível com as atividades realizadas e não desempenham atividades alheias à área de TI.

Do total da força de trabalho da área, 39 são terceirizados (73%), dos quais oito trabalham com conhecimento de TI (mapeamento de processos, desenvolvimento/manutenção de sistemas, monitoramento, testes, bancos de dados, documentação, administração e segurança de dados, etc.) e 31 trabalham com suporte de TI (administração de firewall, antivírus, backup, configuração de micros, etc.).

Completando a área de TI, existem quatorze servidores efetivos (27%), que trabalham com a gestão de TI (planejamento e execução contratual, controle orçamentário das despesas de TI, etc.), dentre os quais cinco cedidos da carreira de TI do MPOG (Ministério do Planejamento e Orçamento). Desses quatorze servidores, oito têm graduação na área de tecnologia da informação, sendo o Coordenador-Geral de Tecnologia e Gestão da Informação cedido pelo Centro Federal de Educação Tecnológica.

Conforme o exposto, verifica-se que a relação entre o número de servidores concursados e o total da força de trabalho da área de Tecnologia da Informação do Inca encontra-se baixa. Além disso, verificou-se que oito terceirizados exercem atividades envolvidas com o conhecimento de TI do Inca. Sendo assim, por meio da Solicitação de Auditoria 201203412/005, de 19/04/2012, o gestor foi questionado sobre a existência de pedido formal ou plano/estudo para solicitar ao MPOG servidores provenientes do PGPE - Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, Art. 1o-A) a fim de suprir toda a necessidade da Autarquia na área de TI.

Em resposta, por meio do Ofício nº 67/2012-AUD, de 30/4/2012, o gestor afirmou que solicitou ao MPOG a disponibilização de duas Gratificações Temporárias do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – GSISP - sendo uma de nível médio e uma de nível superior, para dois profissionais do Inca que foram classificados em seleção interna realizada pela Autarquia.

Em análise ao item 6 (Planejamento) do PDTI do Inca, foi identificado que o Comitê de Tecnologia da Informação realizou um diagnóstico das demandas da Autarquia, listando 37 necessidades classificadas como estruturantes e oito necessidades classificadas como de desenvolvimento de software. Dentro dessa classificação, as necessidades foram ordenadas por prioridade para o seu atendimento. Todavia, as tabelas 5.2 e 5.3 do PDTI não trouxeram a quantidade de servidores necessários para realizar cada demanda elencada.

Assim, dada a necessidade de pessoal especializado na área de TI do Inca para o cumprimento de sua missão institucional e a quantidade de demandas a serem efetuadas por esta área, não é possível afirmar se as providências tomadas pelo gestor junto ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPOG) são suficientes para suprir toda a demanda do Inca na área de Tecnologia da Informação.

1.1.2.2. Informação

Análise do Planejamento Diretor de Tecnologia da Informação.

No Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108584, referente ao exercício de 2010, foi informado que o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) está em vigor desde 2010, com validade até 2014.

Sendo assim, foi requisitado ao Inca, por meio da Solicitação de Auditoria 201203412/001, de 26/03/2012, que enviasse o PDTI atualizado, caso tenha havido modificações no período.

Em resposta, por meio do Ofício nº 52/2012-AUD, de 09/04/2012, o gestor informou que não houve alterações no PDTI vigente.

A análise sobre o PDTI consta do Relatório nº 201108584, referente à Auditoria Anual de Contas do ano de 2010, e segue abaixo:

“Verificou-se que a metodologia utilizada na implementação do PDTI preconizou o debate entre os profissionais de Tecnologia da Informação e os Coordenadores das diversas Diretorias de modo a obter a compreensão ampla das diretrizes estratégicas, identificar as necessidades de TI de cada Coordenação, nivelar os conceitos e a correlação entre os objetivos de negócio da organização e identificar as estratégias que deverão ser utilizadas para que a Área de Tecnologia da Informação possa alcançar os objetivos Institucionais.

Observou-se que no processo de elaboração do PDTI foi realizada a análise de riscos por meio da matriz SWOT (Strengths "Forças", Weaknesses "Fraquezas", Opportunities "Oportunidades" e Threats "Ameaças"), que é uma ferramenta utilizada para fazer análise de cenário, servindo como base para gestão e planejamento estratégico de organizações. Essa análise criou um cenário com os pontos positivos ou negativos, oportunidade e ameaças para a gestão e planejamento estratégico da área de TI do Incra. Esse cenário é a compilação de um questionário que foi enviado a todos os servidores e terceirizado da DET. Dentre os principais pontos, citados no PDTI da Unidade, podemos destacar:

Pontos Positivos:

- *Bom conhecimento técnico da equipe em diversas áreas da Tecnologia da Informação.*
- *Estudos estão sempre sendo realizados sobre implantação de novas tecnologias.*

Pontos Negativos:

- *Apenas 03 (três) analistas de sistemas do quadro efetivo do Incra, ocasionando sobrecarga de trabalho e muita responsabilidade é assumida por esta reduzida equipe.*
- *Não existe divisão de Segurança da Informação, sendo hoje uma subárea de rede com reduzida capacidade.*
- *Metodologia de trabalho pouco definida.*
- *Gerenciamento de processos internos não formalizados.*

Oportunidades:

- *Consolidar as melhores práticas de mercado com o objetivo de aumentar a qualidade dos serviços prestados pela DET.*
- *Intercâmbio internacional com outros órgãos ligados à estruturação agrária.*

Ameaças:

- *Alta rotatividade de profissionais terceirizados, ocasionando a perda de grande parte do conhecimento técnico da Instituição.*
- *Não possui equipe técnica própria composta por servidores do órgão.*

Está presente no PDTI a descrição do ambiente de Tecnologia da entidade, relatando os recursos humanos, de hardware e software disponíveis Informação, bem como a descrição da necessidade de tais recursos para a realização das ações da Coordenação Geral de Tecnologia e Gestão da Informação (DET). Quanto aos recursos financeiros, há a estimativa de sua utilização nas ações a serem realizadas, não havendo descrição da quantidade de recursos disponíveis.

Há, também, a descrição da metodologia utilizada para elaboração do plano, além da proposta do plano, descrevendo os projetos a serem realizados e suas prioridades frente aos objetivos e às metas da instituição, relatando, ainda, o cronograma de execução dos projetos, os principais resultados, os benefícios esperados, os custos previstos e os fatores críticos de sucesso.

O PDTI ainda conta com previsão de ações para a capacitação dos servidores das Áreas de

Tecnologia da Informação.

Todavia, não foi identificada uma proposta elaborada em conjunto com as demais áreas competentes que contemple as demandas de recursos humanos das Áreas de Tecnologia da Informação necessárias para elaboração e gestão de seus PDTI, tampouco orientação para formação de outros Comitês de Tecnologia da Informação que envolvam as diversas áreas do Incra, que se responsabilizem por alinhar os investimentos de Tecnologia da Informação com os objetivos do órgão ou entidade e apoiar a priorização de projetos a serem atendidos.

Verificou-se, no PDTI, o diagnóstico das necessidades de desenvolvimento de novas aplicações. Neste levantamento estão incluídas as demandas da aplicação, a área requisitante, a meta que se espera alcançar com o desenvolvimento da nova aplicação, a prioridade dada para cada necessidade, assim como estimativa de gastos para a manutenção da aplicação e o investimento que será feito para o seu desenvolvimento.”

Dada a ausência de Planejamento Estratégico Institucional devidamente homologado para vigor no exercício em análise (2011), resta prejudicada a análise quanto ao cotejamento entre as estratégias institucionais e de TI e à verificação da adequabilidade do PDTI para toda a organização e para o alcance de sua missão institucional, bem como à verificação do alinhamento estratégico das ações de TI e da importância dessas como fator de apoio ao sucesso da execução das estratégias organizacionais.

1.1.2.3. Informação

Análise das rotinas e controles internos para desenvolvimento e produção de Sistemas e Informação.

No Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108584, referente à gestão do exercício de 2010, foi exposto que o INCRA-Sede possui Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas (MDS) em uso, que foi publicada por meio do Memorando Circular nº 306/2009/DE/INCRA, em 22 de outubro de 2009.

Entretanto, o Acórdão TCU 609/2011 - Plenário, que trata da auditoria operacional realizada nos sistemas corporativos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), determina o que segue:

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

9.1.1. não está institucionalizada a Metodologia de Desenvolvimento de Sistema (MDS) e o framework de gerenciamento de projetos específicos, baseada nos termos da NBR ISO/IEC 12207:1998, e que a inexistência dessa metodologia acarreta as impropriedades identificadas no item 16 da proposta de deliberação; (...)

9.3. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que remeta a esta Corte, em 180 dias, informações sobre a adoção e implementação de medidas tendentes à correção das falhas descritas no item 9.1 deste acórdão, bem como do atendimento à recomendação formulada no item 9.2;”

Posto isso, requisitou-se ao Incra, por meio da SA 201203412/016, de 11/05/2012, informar as providências adotadas para atendimento do Acórdão TCU 0609/2011-Plenário, especificamente quanto ao item 9.1, tendo em vista que o item 3 (Políticas de Gestão de Tecnologia da Informação), do Relatório de Auditoria do citado Acórdão, informa que a minuta de Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas – MDS não cumpriu as recomendações da NBR ISO/IEC 12207:1998.

Foi apresentada como resposta, por meio do Ofício/AUD/Nº 90, de 17/5/2012, uma minuta de revisão da MDS em vigor, versão 2.0, que será publicada em breve de acordo com o Gestor. Assim, informa-se que

a verificação do cumprimento do disposto no item 9.1.1 do Acórdão supracitado será monitorado pelo TCU, conforme acordo firmado por correio eletrônico, em 06/06/2012, entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Agrário e a 8ª Secex-2DT.

Com o intuito de verificar a existência de estudos sobre a compatibilidade entre os recursos de TI e as necessidades do Incra, verificou-se que estão presentes no PDTI do Incra o diagnóstico das necessidades de TI da Autarquia e a diretriz de manter atualizada a infraestrutura de rede das Superintendências Regionais com o objetivo de adequá-las às normas e padrões de mercado. Além disso, foi apresentado, anexo ao Ofício nº 52/2012 – AUD, de 9/4/2012, documento contendo avaliação de rotina sobre a compatibilidade dos recursos de TI e as necessidades da Autarquia. Esses estudos contêm a demanda, o objetivo a ser cumprido e as observações/justificativas sobre o atendimento ou não da demanda.

Foi informado ainda, por meio do MEMO/INCRA/DET/Nº 63/2012, que *“a partir de 2011 a Divisão de Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas (DET 1) é composta por dois servidores advindos do MPOG com a missão de gerir os processos de trabalho para alcançar as necessidades do órgão.”*

Para análise dos processos quanto à definição e gerenciamento de acordos de níveis de serviço, foi requisitado, mediante Solicitação de Auditoria 201203412/001, de 22/03/2012, a documentação contendo a gestão de acordos de níveis de serviço das soluções de TI da Entidade oferecidas aos demandantes do serviço; documentação comprovando a exigência de acordos de nível de serviço nos contratos celebrados em 2011 pelo Incra com terceiros; e a relação dos contratos de aquisição de bens e serviços de TI.

Por meio do Ofício nº 52/2012 – AUD, de 9/4/2012, a Unidade apresentou cópias de termos de referência de três processos licitatórios, dos quais constam exigências de acordos de níveis de serviço a serem observados pela empresa contratada na prestação de serviços ao Incra:

Pregão	Nº do Contrato	Empresa Vencedora	Objeto	Valor do Contrato (R\$)
11/2011	25600/2011	Ibrowse Consultoria e Informática Ltda.	Serviços técnicos na área de tecnologia da informação, nos processos de manutenção e sustentação de sistemas	774.100,00
16/2011	CRT/DF 27200/2011	Hepta Tecnologia e Informática Ltda.	Serviços de sustentação pagos pela garantia de disponibilidade, manutenção e atualização dos serviços que compõe a infraestrutura das redes de dados Incra.	422.800,00
60/2009	14700/2010	BSI Tecnologia Ltda.	Desenvolvimento de sistemas de informação em regime de fábrica de software.	3.480.000,00

Para a análise da Gestão dos Acordos de Níveis de Serviço, foram selecionados documentos referentes:

- ao Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação, implementado pela fábrica de software da empresa BSI Tecnologia;
- ao contrato CRT/DF 27200/2011, realizado pela empresa Hepta Tecnologia.

Verificou-se que, devido à complexidade do sistema implementado pela fábrica de software, CRT/DF 14700/2010, foram designados, por meio da Ordem de Serviço/INCRA/DE/nº 3, de 12 de agosto de 2010, dois grupos de trabalho para a conferência da compatibilidade dos artefatos entregues com as exigências estabelecidas no edital do pregão e no contrato.

Por meio da Nota Técnica nº 3/2011/DET-1/DET/DE/INCRA, o gestor informa sobre a conformidade dos artefatos com o que foi estabelecido no Termo de Referência e com a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008, para fins de pagamento da fase de iniciação do projeto.

Quanto ao contrato CRT/DF 27200/2011, o gestor enviou relatórios mensais sobre o desempenho dos atendimentos realizados pela empresa e índices calculados conforme previsão do edital.

Sendo assim, observa-se que é efetuada a gestão de acordos de níveis de serviço das soluções de TI da Entidade, bem como avaliações de rotina para verificação da compatibilidade entre os recursos de TI e as necessidades do Incra.

1.1.2.4. Informação

Política de Segurança da Informação (PSI) não publicada e ausência de área específica para tratar de segurança da informação.

A gestão de tecnologia da informação (TI) do Incra, no que diz respeito à salvaguarda da informação, foi avaliada na Autarquia quanto à verificação da Política de Segurança da Informação (PSI) e estabelecimento de uma área específica, com responsabilidades definidas, para lidar estrategicamente com segurança da informação.

Ressalta-se que a ausência do documento de Política de Segurança da Informação, que deve conter as diretrizes da instituição quanto ao tratamento da segurança da informação, de acordo com as orientações da norma NBR ISO/IEC 27002:2005 da ABNT, foi objeto de constatação no Relatório 201108584, quando da realização da Auditoria Anual de Contas do exercício 2010. Naquela época o Incra já dispunha de uma minuta de PSI, que ainda não tinha sido aprovada pela Alta Administração da Autarquia. A CGU recomendou ao gestor que estabelecesse um cronograma para aprovação, em módulos, da Política de Segurança da Informação (PSI) da Autarquia, promovendo a necessária divulgação da Política a todos os seus servidores.

Por meio do Ofício/AUD/nº 271, de 29/12/2011, foi encaminhada à CGU a minuta do Manual de Política de Segurança da Informação, na forma de portaria, com norma geral estabelecendo as diretrizes básicas da política e sete normas complementares.

No Relatório de Gestão 2011 o Incra informou que *“desde 2006 há na instituição regramentos que tratam de políticas de segurança, PORTARIA/INCRA/P/Nº 70, de 29 de março de 2006; em 2010 foi realizada uma reformulação/atualização desta norma, e já foi aprovada pelo Comitê de TI da Instituição”*.

Assim, a fim de verificar as providências atualizadas relacionadas às informações prestadas no Relatório de Gestão 2011 do Incra, concernentes à Segurança da Informação (Quadro A.12.1, p. 200), solicitaram-se ao gestor os documentos que comprovassem a publicação da PSI, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203412/001, de 22/03/2012.

Em resposta, por meio do Ofício nº. 52/2012 - AUD, de 9/4/2012, o gestor afirmou que a PSI já foi aprovada, restando os trâmites para publicação.

Assim, até a conclusão dos trabalhos de campo desta Auditoria, não houve a publicação do documento no Diário Oficial da União e consequente divulgação para os servidores do Incra.

A política de segurança da informação é o documento que contém as diretrizes da instituição quanto ao tratamento da segurança da informação. Em geral, esse é o documento da gestão da segurança da informação a partir do qual derivam os documentos específicos para cada meio de armazenamento, transporte, manipulação ou tratamento específico da segurança da informação. A definição dessa política é um dos primeiros passos para o reconhecimento da importância da segurança da informação na organização e seu tratamento.

Em análise à minuta da PSI do Incra, encaminhada por meio do Ofício nº 52/2012-AUD, de 9/4/2012, verificou-se que ela está estruturada da seguinte forma:

- 1) Norma Geral: Estabelece as diretrizes básicas e fundamentais para a aplicação da PSI no âmbito do Incra;
- 2) Norma Complementar I – Contas de Acesso e Senhas: trata da política de uso das contas e senhas utilizadas para obter acesso à rede do Incra;
- 3) Norma Complementar II – Acesso à Internet e Intranet: trata da política de uso dos recursos de internet e intranet através da rede do Incra;
- 4) Norma Complementar III – Acesso Remoto: trata da política de uso dos recursos de acesso remoto dentro e fora dos limites da rede do Incra;
- 5) Norma Complementar IV – Correio Eletrônico: trata da política de uso dos recursos de correio eletrônico do Incra;
- 6) Norma Complementar V – Recursos Computacionais: trata da política de operação e manuseio dos recursos de informática disponíveis no Incra;
- 7) Norma Complementar VI – Cópias de Segurança: trata da política de geração e manuseio das cópias de segurança de dados no ambiente do Incra;
- 8) Norma Complementar VII – Sala Cofre e Salas de Segurança: trata da política de segurança física dos ativos da rede e dos ambientes onde estão alocados os equipamentos e dispositivos de tecnologia da informação do Incra;
- 9) Glossário.

Ressalte-se que, segundo as boas práticas estabelecidas pela norma ISO/IEC 27002:2005 da ABNT, a política de segurança da informação deve declarar explicitamente o comprometimento da direção da instituição com a segurança da informação, o que não se verificou na minuta da PSI da Autarquia. Quanto aos outros itens, identificou-se a compatibilidade da PSI à norma ISO citada acima.

Por fim, informa-se que a publicação da PSI na Autarquia está sendo acompanhada no Plano de Providências Permanente, referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108584.

Quanto à existência de área específica (como um comitê gestor da segurança da informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da informação na Unidade, conforme informado no Relatório de Gestão 2011, o Incra não possui uma área específica para cuidar da segurança da informação, embora tenha reconhecido como um dos fatores críticos de sucesso, no Plano Diretor de Tecnologia da Informação, a criação de uma Divisão de Segurança da Informação.

Atualmente, o Comitê Gestor de Tecnologia da Informação, criado por meio da Portaria nº 97, de 2/4/2009, é responsável por aprovar, gerir, avaliar, julgar e monitorar a Política de Segurança da Informação no Incra. Sendo assim, apesar da inexistência de comitê específico para gerir segurança da informação, o Comitê Gestor de TI abarca as competências para tratar de segurança da informação.

1.1.2.5. Informação

Rotinas adequadas para as contratações e gestão de bens e serviços de Tecnologia da Informação – TI.

Com o intuito de verificar se as contratações e gestão de bens e serviços de TI são executados em consonância com o PDTI e normas legais, após análise das necessidades da entidade, garantindo uma aquisição eficiente e eficaz, que contribua com o alcance da missão institucional, solicitou-se, por meio da SA 201203412/001, de 22/3/2012, relação dos processos licitatórios e dos contratos para aquisição de bens e serviços de TI vigentes no exercício de 2011.

A relação enviada, anexa ao Ofício nº 52/2012 - AUD, de 9/4/2012, contém 21 contratos vigente no exercício sob exame, cujo valor contratual total corresponde a R\$ 20.443.693,44.

Desses, foram selecionados três contratos, cujos processos licitatórios e celebração dos contratos ocorreram no ano de 2011, somando um valor total de R\$ 3.703.341,62, que representa 18,12% do total contratado em 2011 para aquisição de bens e serviços de TI:

Empresa	Licitação	Nº do Contrato	Valor Contratado (R\$)	Objeto
Ibrowser Consultoria e Informática LTDA	Pregão 11/2011	CRT/DF 25.600/2011	774.100,00	Prestação de serviços técnicos na área de tecnologia da informação nos processos de manutenção e sustentação de sistemas.
Hepta Tecnologia e Informática LTDA	Pregão 16/2011	CRT/DF 27.200/2011	2.506.441,62	Prestação de serviços técnicos na área de Tecnologia da Informação na Sede, Superintendências Regionais e Unidades Avançadas do Incra, mediante o fornecimento de serviços de sustentação pagos pela garantia de disponibilidade, manutenção e atualização dos serviços que compõem a infraestrutura das redes de dados da Autarquia.
Servix Informática LTDA	Adesão a Ata de Registro de Preços do Pregão 40/2011 do MEC	CRT/DF 26300/2011	422.800,00	Fornecimento de equipamentos de infraestrutura de rede de tecnologia da informação – servidores de virtualização do tipo 3 – com interface HBA FC, com instalação e transferência de tecnologia.

Fonte: Ofício nº 52/2012 - AUD, de 9/4/2012 e sítio Comprasnet

O escopo da análise desses processos licitatórios é a verificação do seu conteúdo no que se refere

- à inclusão, em seus respectivos termos de referência, da justificativa dos benefícios da contratação em termos de resultado para a Autarquia, e não somente em termos de TI;
- à previsão em contrato e efetiva transferência de conhecimento para servidores da Entidade.

Cumprindo a previsão da letra “c” do inciso IV do art. 11 da Instrução Normativa MP/SLTI nº 04, de 12 de novembro de 2010, os termos de referência elaborados pelo Incra (Pregões 11 e 16/2011) trazem justificativas detalhadas para apoiar a contratação, incluindo nessas fundamentações os benefícios da contratação para a Entidade, identificando os benefícios a serem alcançados com a solução escolhida em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

Após análise dos editais e contratos de aquisições de bens e serviços de TI, verificou-se a previsão, nos contratos da amostra analisada, de sistemática de internalização de conhecimento dos produtos e serviços de TI terceirizados aos servidores da Entidade

Houve a previsão de repasse de conhecimento tanto na fase de planejamento da contratação, quanto na fase de gerenciamento do contrato, para os três processos analisados.

Em relação ao contrato da Servix Informática LTDA, foi realizado o treinamento “Instalação e

Manutenção de Servidores HP Proliant DL980 G7” a dois servidores da Coordenação Geral de Tecnologia - DET.

Para o contrato da Hepta, devido à natureza essencialmente técnica dos serviços contratados, só há previsão de transferência de conhecimento no caso de a contratada utilizar qualquer metodologia, técnica ou ferramenta, no âmbito da prestação de serviços, que não seja conhecida no âmbito do Incra e seja aprovada para uso da metodologia, técnica ou ferramenta.

Já no contrato da Ibrowser Consultoria e Informática LTDA, a transferência de conhecimento deverá ser viabilizada conforme Plano de Transferência de Conhecimento fornecido pela contratada durante a Fase de Transição ao final da ordem de serviço, baseado em documentos técnicos e/ou manuais específicos da solução desenvolvida e respeitando o constante na Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas do Incra.

Com o objetivo de verificar se a Entidade adota processo de trabalho formalizado na contratação de bens e serviços de TI, foi requisitado à Autarquia, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203412/001, de 22/3/2012, que apresentasse o fluxo do processo de trabalho para a contratação de bens e serviços de TI. Em resposta, por meio do Ofício nº 52/2012 - AUD, de 9/4/2012, o gestor assim se manifestou:

“Informamos que as contratações de bens e serviços do INCRA seguem as orientações contidas na Instrução Normativa nº 4/2010, desta forma, segue em anexo o fluxograma do processo de trabalho.”

O Relatório de Gestão 2011 informa que não há área específica para gestão de contratos de TI, e que a gestão dos processos de bens e serviços de tecnologia é feita de forma compartilhada entre a área de TI e a Administração da Instituição. Em que pese não haver área específica de gestão de contratos de bens e serviços de TI, nem procedimento específico individualizado para contratação de bens e serviços de TI, o fluxo do processo de trabalho da Coordenação-Geral de TI enviado pelo gestor demonstra a existência de responsabilidades atribuídas a cada ator dentro da DET, que é responsável, basicamente, pela fase de planejamento da licitação. No que diz respeito às fases de julgamento das propostas e contratação do fornecedor, o processo é padronizado para todos os tipos de contratação de bens, serviços e obras da Autarquia, e é realizado com o apoio da Diretoria de Gestão Administrativa.

Além disso, de acordo com o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108584, referente à gestão do exercício de 2010, segundo o gestor, o processo de trabalho para a contratação de bens e serviços de TI tem por base o PDTI 2010/2014 e os fluxos e documentos do Guia de Boas Práticas em Contratação e Soluções de TI, elaborado pelo Ministério do Planejamento, em estrita aderência à Instrução Normativa MP/SLTI nº 04, de 12 de novembro de 2010.

Com o intuito de analisar o nível de participação de terceirização de bens e serviços de TI em relação ao desenvolvimento interno da própria Unidade, requisitou-se por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203412/001, de 22/3/2012, a relação das soluções de Tecnologia da Informação da Autarquia, informando o respectivo gestor responsável da Unidade, se elas foram desenvolvidas internamente ou por terceiros e se são mantidas internamente ou por terceiros.

O Incra enviou planilha, por intermédio do Anexo II do Ofício 52/2012-AUD, de 9/4/2012, declarando que 86% das soluções de tecnologia da informação são desenvolvidas e mantidas por terceirizados. Ressalte-se, ademais, que, segundo o Relatório de Gestão 2011, o nível de terceirização dos serviços de TI da Instituição em relação ao desenvolvimento interno da própria UJ é de 95%.

Esses dados alertam para o nível de participação de terceirizados nas soluções de Tecnologia da Informação da Unidade em relação ao desenvolvimento interno da própria Autarquia, fato esse que eleva o risco de dependência de indivíduos sem vínculo com a entidade para a execução de atividades críticas ao negócio do Incra. Entretanto, o alto percentual de terceirização das soluções de TI da entidade decorre da ausência de carreira específica de Tecnologia da Informação no plano de cargos e salários do Incra, fato este que será tratado em ponto específico neste Relatório.

Conforme o exposto, verifica-se que a área de Tecnologia da Informação do Incra, apesar das dificuldades de pessoal, procura se adequar ao que preconiza a Instrução Normativa MP/SLTI nº 04, de 12 de novembro de 2010, nas contratações de bens e serviços de TI.

1.1.3. Assunto - RESULTADO DO GERENCIAMENTO AMBIENTAL

1.1.3.1. Informação

69% dos quesitos de sustentabilidade ambiental não são adotados nas aquisições de bens e contratação de serviços no Incra.

Durante os trabalhos de auditoria, foi possível verificar se a Unidade não adota, de forma usual, quesitos de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, conforme disposições da Instrução Normativa SLTI nº 01, de 19 de janeiro de 2010, que trata sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Abaixo seguem os quesitos de sustentabilidade ambiental, contidos no questionário do quadro “10.1 - Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis” do Relatório de Gestão 2011 do Incra Sede:

Quesito	Especificação	Avaliação
1	A UJ tem incluído critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações que levem em consideração os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias primas.	Parcialmente inválida
2	Em uma análise das aquisições dos últimos cinco anos, os produtos atualmente adquiridos pela unidade são produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável.	Parcialmente inválida
3	A aquisição de produtos pela unidade é feita dando-se preferência àqueles fabricados por fonte não poluidora bem como por materiais que não prejudicam a natureza (ex. produtos de limpeza biodegradáveis).	Parcialmente inválida
4	Nos procedimentos licitatórios realizados pela unidade, tem sido considerada a existência de certificação ambiental por parte das empresas participantes e produtoras (ex: ISO), como critério avaliativo ou mesmo condição na aquisição de produtos e serviços.	Parcialmente inválida
5	No último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos que colaboram para o menor consumo de energia e/ou água (ex: torneiras automáticas, lâmpadas econômicas).	Totalmente válida

6	No último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos reciclados (ex: papel reciclado).	Totalmente inválida
7	No último exercício, a instituição adquiriu veículos automotores mais eficientes e menos poluentes ou que utilizam combustíveis alternativos.	Parcialmente inválida
8	Existe uma preferência pela aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento (refil e/ou recarga).	Totalmente inválida
9	Para a aquisição de bens/produtos é levada em conta os aspectos de durabilidade e qualidade de tais bens/produtos.	Parcialmente inválida
10	Os projetos básicos ou executivos, na contratação de obras e serviços de engenharia, possuem exigências que levem à economia da manutenção e operacionalização da edificação, à redução do consumo de energia e água e à utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental.	Neutra
11	Na unidade ocorre separação dos resíduos recicláveis descartados, bem como sua destinação, como referido no Decreto nº 5.940/2006.	Parcialmente válida
12	Nos últimos exercícios, a UJ promoveu campanhas entre os servidores visando a diminuir o consumo de água e energia elétrica.	Neutra
13	Nos últimos exercícios, a UJ promoveu campanhas de conscientização da necessidade de proteção do meio ambiente e preservação de recursos naturais voltadas para os seus servidores.	Neutra

O Gestor informou no Relatório de Gestão 2011 que “*nos últimos anos as licitações para aquisições de bens e serviços de equipamentos de TI para uso corporativo foram de realizadas de maneira centralizada, pela Coordenação Geral de Tecnologia. As aquisições realizadas nos exercícios 210/211, levaram em consideração o disposto da Instrução Normativa no 01, de 19 de janeiro de 2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e o Decreto nº 5.940/2006 que institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta*”.

Requisitou-se ao Incra, por meio da Solicitação de Auditoria - SA - 201203412/002, de 23/4/2012, que a Autarquia apresentasse documentação para comprovar os quesitos com resposta positiva e justificar os quesitos com resposta negativa, elencados no Quadro A.10.1 do Relatório de Gestão.

Em resposta, por meio do Ofício AUD/nº 63, de 23/4/2012, o gestor informou:

"Informo que as licitações do presente exercício financeiro desta Unidade Administrativa já estão sendo adaptadas às regras de gestão ambiental e licitações sustentáveis, dando preferência à produtos passíveis de reutilização, reciclagem e reabastecimento. assim como tem sido alertado às áreas demandantes que especifiquem em seus Termos de Referência a exigência de ISSO e fabricação de materiais que não prejudiquem a natureza." (sic).

A não adoção de critérios de sustentabilidade já havia sido constatada no Relatório de Auditoria Anual de Contas – 2010, qual seja 201108584, conforme segue análise desta DRDAG, abaixo transcrita:

"A UJ assumiu que não utilizou critérios de sustentabilidade em suas aquisições.

Entretanto, a UJ, por empirismo, vêm tentando adquirir produtos com certificados de qualidade (ISO, p.e.) e adotando medidas para diminuir o consumo de energia e água, tais como:

- *aquisição de divisórias com certificado ISO;*
- *troca de lâmpadas incandescentes por fluorescentes;*
- *instalação de sistema automático de iluminação dos corredores a partir de sensores de presença;*
- *substituição de lâmpadas de 40w e 20w por lâmpadas de 32w, e 16w, respectivamente;*
- *instalação de torneiras com medidor de vazão, por acionamento de pressão.*

Segundo o gestor, no ano de 2011 foi criado um grupo de trabalho para a discussão do tema para sua aplicação em termos de referência futuros. Além disso, há alguns servidores realizando cursos de capacitação por meio do sítio do Comprasnet."

A seguinte recomendação foi feita ao Incra, para ser acompanhada no Plano de Providências Permanente – PPP:

"Instituir e manter rotinas que permitam a inserção nos editais licitatórios dos critérios de sustentabilidade da IN 01/2010 e da Portaria 2/2010;"

O gestor informou no PPP que *"a partir de janeiro/2011 a DAA passou a incluir em todos os termos de referência, cláusula de critérios de sustentabilidade ambiental a serem observados pelos fornecedores"*. A DRDAG considerou as informações prestadas pelo INCRA Sede suficientes para elidir a constatação e informou que a observância da recomendação seria objeto de análise em ações de controle futuras.

Em 03/04/2012 foi realizado o ato de lançamento da Campanha da Coleta Seletiva Solidária do Edifício Palácio do Desenvolvimento do Incra-Sede. Neste dia foi assinado o Termo de Compromisso com a Associação Recicle a Vida que foi habilitada para receber a doação do material reciclável coletado no prédio.

Apesar da boa prática informada acima, a resposta enviada pelo gestor por meio do Ofício/AUD/63, de 23/4/2012, não está de acordo com o disposto no quadro A.10.1 do Relatório de Gestão - 2011, e, por isso, foi encaminhada a SA 201203412/027 solicitando complementação de resposta com o intuito de avaliar os motivos para não atendimento pleno à recomendação deste Órgão de Controle Interno.

Até o fim dos trabalhos de campo não houve complementação de resposta e, considerando a manifestação do gestor de que não adota, de fato, quesitos de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e serviços, conforme Quadro A.10.1 - Gestão ambiental e licitações sustentáveis, do Relatório de Gestão 2011 do Incra-Sede, bem como que em 2012 as contratações *"estão sendo adaptadas às regras de gestão ambiental e licitações sustentáveis"*, o status da recomendação do Relatório de Auditoria 201108584 será alterado para "reiterada" até o encaminhamento de esclarecimentos, bem como de documentação comprobatória quanto ao atendimento dos quesitos de sustentabilidade ambiental na

aquisição de bens e serviços, conforme disposições da Instrução Normativa SLTI nº 01, de 19 de janeiro de 2010.

2. CONTROLES DA GESTÃO

2.1. Subárea - CONTROLES EXTERNOS

2.1.1. Assunto - ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO

2.1.1.1. Constatação

O Incra é prestador de serviços ao cidadão, porém, ainda não implementou a “Carta de Serviços ao Cidadão”.

Durante os trabalhos de Auditoria Anual de Contas, verificou-se que, embora o INCRA preste serviços diretamente ao público - tais como emissão e entrega de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR, emissão e entrega de declarações para fins de concessão de benefício do INSS aos trabalhadores rurais e inscrição de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, a autarquia não instituiu o documento “Carta ao Cidadão”, conforme preconizado pelo art. 11 do Decreto 6.932/2009, como segue:

“Art. 11. Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão deverão elaborar e divulgar “Carta de Serviços ao Cidadão”, no âmbito de sua esfera de competência.

§ 1º A Carta de Serviços ao Cidadão tem por objetivo informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.”

Deve-se destacar que o INCRA já havia regulamentado, por meio da Portaria INCRA nº 959, de 18/11/2002, o Programa de Atendimento ao Cidadão - PACi, estabelecendo o serviço de ‘teleatendimento’ (0800) ao público e as Salas do Cidadão, que centralizam no mesmo espaço físico o fornecimento de informações e serviços, devendo haver uma sala em cada Superintendência Regional e na Sede do INCRA. Todavia, o PACi não afasta a obrigação da publicação da “Carta de Serviços ao Cidadão”, que deve contemplar todos os serviços prestados pelo INCRA, consoante o supracitado Decreto.

Causa:

Falhas no planejamento da Coordenação de Monitoramento e Avaliação da Gestão-DEA no atendimento à determinação legal de estabelecer o documento formal “Carta ao Cidadão”. Embora tenha competência regimental para efetuar a edição de tal documento, conforme art. 61 do Regimento Interno, o diretor responsável da área não atuou de modo tempestivo para cumprir o comando do Decreto 6.932/2009.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em atendimento à Solicitação de Auditoria 201203412/001, de 22/03/2012, reiterada na Solicitação de Auditoria 201203412/014, de 11/05/2012, a unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do Ofício/AUD/nº 91, de 18/05/2012, que

encaminhou o Memo nº 16/2012/DEA/INCRA, de 18/05/2012, de acordo as informações transcritas:

*“Em atendimento à Solicitação de Auditoria SFC/CGU/nº 201203412/014, de 11/05/2012, encaminhada pelo MEMO/AUD/nº 199, que solicita atendimento da DE aos itens 13, 14 e 69, temos a considerar que em referência aos **itens nº 13 e 14**, acerca do serviço de “Carta ao Cidadão” previsto pelo Decreto 6.932/2009, de 11 de agosto de 2009, que “dispõe sobre a simplificação do atendimento ao público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências” entendemos que este não foi até o momento atendido em sua integralidade pela Autarquia, porém, medidas importantes foram tomadas, como se segue, no sentido de propiciar ao público, de maneira adequada, orientações e informações sobre as Ações e Programas desenvolvidos no âmbito da Instituição.*

Ao longo dos últimos exercícios foi realizado um aprimoramento da Página da web do INCRA, no sentido de dar maior transparência e celeridade na disponibilização de informações quanto à execução orçamentária/financeira e física do Órgão, sendo, além dos Relatórios de Gestão produzidos pela Autarquia, também disponibilizadas notas sobre os Programas e as Ações desenvolvidos.

Também neste espaço, o público pode ter acesso à grande parte das demandas hora estabelecido pela nominada “Carta de Serviços ao Cidadão”, prevista no Decreto 6.932/2009, sendo informados a estes os serviços prestados pelo INCRA, as formas de acesso a esses serviços, possibilitando também a emissão de documentos como o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) e a consulta de sua autenticidade pela web. Este tema é foco, no Relatório de Gestão exercício 2011 do INCRA, nas páginas 346 e 347.

Em tempo importa apresentar, que estamos em processo de implantação do Serviço de Atendimento ao Cidadão-SIC, no âmbito do INCRA, previsto na Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, onde “regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências”, que vem a complementar e a tender em sua totalidade as demandas ainda existentes quanto à criação do instrumento “Carta de Serviços ao Cidadão”.

Quanto à Lei nº 12.527 citada, esta prevê a implantação de um “Serviço de Informações ao Cidadão”, além de transparência ativa e conteúdo mínimo a ser disponibilizado na internet. Tais medidas estão sendo desenvolvidas, tendo sido para esse intento, publicada a Portaria/INCRA/P/nº 196, de 16 de março de 2012, em anexo a este documento.

Até o momento, diversas videoconferências foram e ainda outras serão realizadas, incluindo duas na data de hoje, com todas as Superintendências Regionais, com o objetivo de participar e orientá-las quanto ao Sistema em implantação.

Associado ao serviço já existente na web e ao em implantação, atendemos o público fisicamente em todas as Superintendências Regionais e Sede, por meio da Estrutura Regimental denominada de “Sala de Cidadania”, vinculada ao Gabinete da Superintendência Regional – SR(00)G, no que, conforme regimento, compete:

“Art. 112. As funções vinculadas ao Gabinete da Superintendência Regional possuem as seguintes atribuições:

I-Atendimento ao Cidadão (Sala da Cidadania):

a) gerenciar as atividades de atendimento ao cidadão;

- b) *orientar, pesquisar e recepcionar os documentos afetos ao Sistema Nacional de Cadastro Rural-SNCR de acordo com as normas vigentes;*
- c) *emitir o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural-CCIR;*
- d) *emitir Certidão de Assentado da Reforma Agrária e outros documentos de acordo com as normas vigentes;*
- e) *buscar parcerias em nível local e regional para facilitar o atendimento ao cidadão;*
- f) *promover gestões para assegurar condições e funcionalidade de atendimento, inclusive de infraestrutura física que facilite o acesso aos portadores de necessidades especiais, através da sinalização, iluminação, temperatura, acústica, mobiliário e equipamentos, sistemas de informação e pessoal capacitado;*
- g) *subsidiar o Centro Cultural da Reforma Agrária com documentos e registros históricos;*
- h) *administrar o acervo bibliográfico, promovendo gestão para assegurar condições para a preservação do mesmo, o acesso e sua consulta de maneira prática e funcional, assim como melhoria, conservação e ampliação; e*
- i) *outras atividades compatíveis com suas atribuições.”*

Análise do Controle Interno:

Destaca-se que o Decreto nº 6.932/2009 dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, estabelecendo no art. 11 a Carta de Serviços ao Cidadão, que deve trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados e detalhar os padrões de qualidade do atendimento da Autarquia. Além disso, o § 4º estabelece que “a Carta de Serviços ao Cidadão será objeto de permanente divulgação por meio de afixação em local de fácil acesso ao público, nos respectivos locais de atendimento, e mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na rede mundial de computadores”. Posto isso, percebe-se que o Decreto tem como objetivo proporcionar de maneira rápida e objetiva informações sobre todos os serviços disponíveis ao cidadão.

Observou-se que o INCRA realmente disponibilizou em seu site (www.incra.gov.br) as informações citadas na manifestação transcrita, embora as informações não estejam contempladas em documento/link único, que tem como finalidade facilitar o acesso do cidadão a todos os serviços prestados pela Autarquia Agrária.

Além disso, estabeleceu as Salas de Cidadania nas Superintendências Regionais, de modo a facilitar o acesso aos serviços prestados pela Autarquia. Ademais, o gestor ressalta que vem adotando providências para atender aos ditames da Lei nº 12.527/2011, conhecida como “Lei de Acesso à Informação”, tendo designado, por meio da Portaria/INCRA/P/nº 196, de 19/03/2012, grupo de trabalho para a coordenação das ações necessárias ao atendimento da supramencionada lei. O Serviço de Atendimento ao Cidadão está em implantação no âmbito do INCRA, sendo que a operacionalização das ações dar-se-á utilizando-se a organização, estrutura e pessoal da Sala da Cidadania na Sede e nas Superintendências Regionais.

Contudo, o atendimento à Lei de Acesso à Informação não se confunde com a publicação da Carta de Serviços ao Cidadão, conforme orientação da Coordenação-Geral de Técnicas, Procedimentos e Qualidade da CGU (DCTEQ), ora transcrita:

*“Informamos que a lei de acesso à informação **não** substitui a carta de serviço ao cidadão. Inclusive o Guia da Lei de Acesso, em anexo, cita a Carta nos seguintes*

termos: “O órgão/entidade que divulga o referido conjunto de informações em seu sítio eletrônico ou em sua Carta de Serviços ao Cidadão poderá disponibilizar link remetendo para a área onde as informações já estão disponíveis.”, como, por exemplo, no que tange às Ações e Programas cujas informações constam do Item 2 do referido Guia:

Item 2 - Título: AÇÕES E PROGRAMAS

Descrição: “Nesta seção são divulgadas as informações pertinentes aos programas, ações, projetos e atividades implementadas pelo (a) [nome do órgão ou entidade]”.

Programas são o principal instrumento que os governos utilizam para promover a integração entre os entes e os setores para concretizar políticas públicas e otimizar seus recursos, sejam eles financeiros, humanos, logísticos ou materiais. Por outro lado, uma ação é um conjunto de operações, cujos produtos contribuem para os objetivos do programa governamental. A ação pode ser um projeto, atividade ou operação especial.

O órgão/entidade deverá disponibilizar o seguinte conjunto mínimo de informações em relação a seus respectivos programas, projetos e ações:

(...) O órgão ou entidade que já divulga o referido conjunto de informações em seu sítio eletrônico ou que já publica sua respectiva Carta de Serviços ao Cidadão poderá disponibilizar link remetendo para a área onde as informações já estão disponíveis.

Se o órgão/entidade ainda não divulga tais informações em seu sítio eletrônico, ele deverá produzir e disponibilizar o conteúdo. Duas opções que podem contribuir para o atendimento do órgão/entidade a esse item são:

A publicação dos dados institucionais dos órgão/entidade disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Brasil (SIOP), disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/>

O direcionamento para o link do relatório de gestão do órgão/entidade, desde que esteja atualizado e as informações sejam de fácil localização.

Caso o órgão/entidade possua informação extra no próprio site, ele poderá indicar o link. Exemplo seria o relatório de avaliação do PPA, no site da CGU: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/AvaliacaoPPA/index.asp>

Ademais, a própria SEGEP (Secretaria de Gestão Pública do MPOG) quando tratou recentemente do tema informou a ampliação e detalhamento da carta com a compatibilização das informações da mesma com os sistemas de serviços eletrônicos aos cidadãos.”

Por consequência, entende-se que, em que pesem todas as providências adotadas pelo INCRA para facilitar o acesso às informações geradas no âmbito da autarquia, há a obrigação legal de se instituir a “Carta de Serviços ao Cidadão”, na forma de documento formal e devidamente publicado.

Recomendações:

Recomendação 1:

Elaborar e publicar o documento formal “Carta de Serviços ao Cidadão”, consubstanciando todos os serviços prestados pelo INCRA, conforme Decreto 6.932/2009, e disseminar o documento junto às Superintendências Regionais.

2.2. Subárea - PLANOS DE AUDITORIA

2.2.1. Assunto - PLANOS DE AUDITORIA

2.2.1.1. Informação

Análise do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão (Item 22 da Parte C, do Anexo II, da Decisão Normativa TCU nº 108/2010).

Após análise do conteúdo específico do Relatório de Gestão do Incra (exercício 2011), verificou-se a ausência de conteúdos, dentre aqueles listados no item 22 da Parte C do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 108, de 24/11/2010.

A UJ foi instada a complementar as informações constantes do Relatório de Gestão, de forma a atender na íntegra à disposição da Decisão Normativa TCU nº 108/2010, por meio das seguintes Solicitações de Auditoria: SA nº 201203412/009, SA 201203412/010, SA 201203412/011 e SA 201203412/012, todas de 27/04/2012, reiteradas pela SA 201203412/014, de 11/05/2012, e SA 201203412/026, de 14/06/2012. Os itens ausentes e as justificativas são relatados a seguir:

a) Georreferenciamento e Cartografia

Quanto ao tópico “*Georreferenciamento e Cartografia*”, conforme consta da Decisão Normativa TCU nº 108/2010, Anexo II, Parte C, Item 22, II, ‘a’, o Incra-Sede deveria apresentar “*cronograma executivo de georreferenciamento do passivo de imóveis no âmbito da PNRA.*”, entretanto, o citado cronograma executivo não consta do Relatório de Gestão.

Relativamente a esse tópico, em resposta encaminhada anexa ao Ofício nº 83/2012-AUD, de 09/05/2012, o MEMO/Nº 241/DF/INCRA, de 07/05/2012, a UJ informa:

“... o Cronograma Executivo de georreferenciamento do passivo de imóveis não depende exatamente desta Diretoria, haja visto que corre sob demanda da sociedade proprietária de imóveis quando esta necessita transmitir o domínio de suas propriedades, dentro dos prazos fixados pelo Decreto 4.449 e suas alterações (decretos 5.570 e 7.620).

Referente aos imóveis do PNRA, leia-se Assentamentos, tal responsabilidade cabe regimentalmente à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos – DD, por meio da DDI – Coordenação Geral de Infraestrutura (Art. 91 do Regimento), bem como a DDI-2 – divisão de Estruturas dos Assentamentos (Art. 93 Inciso IX).”

A Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos, por meio do Mem. nº 382/DD, de 16/07/2012, informa o seguinte:

“(...) 02. Após demanda efetuada às Diretorias de Ordenamento da Estrutura Fundiária (responsável pela nossa área de georreferenciamento) e a Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (responsável pela criação de Projetos e pela manutenção do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA), temos a esclarecer que:

03. Conforme constam do SIPRA, hoje o INCRA possui em sua base de dados 8.915 Projetos de Assentamentos (em diversas modalidades), com capacidade de assentamento prevista para 1.132.714 (um milhão, cento e trinta e dois mil e setecentos e quatorze), [sic] deste conforme se extrai do levantamento efetuado pela Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, 6.150 (seis mil, cento e cinquenta) Projetos de Assentamento já

se encontram na base cartográfica digital do INCRA (...).

04. Reconhecendo a existência de diversos Projetos de Assentamento que ainda não estão na base cartográfica digital do INCRA e conhecedores de que diversas informações já podem ter sido levantadas quer seja por meio de Convênios, Termos de Cooperação Técnica e ações diretas do INCRA a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária baixou duas Ordens de Serviço nº 02 e 03, de 29 de fevereiro de 2012, sendo que a OS/nº 02 foi prorrogada por mais trinta dias pela OS/Nº 07 de 27 de junho de 2012. Para que tais situações fossem levantadas.

05. Posta a situação e as diretrizes adotadas pela Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, tão logo encerrado [sic] os levantamentos a Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento passará atuar na montagem de cronograma de trabalho de sorte a solucionar as pendências que por ventura ainda existam.

06. Acreditamos que até o final do exercício a Diretoria de Desenvolvimento terá condições de apresentar cronograma de trabalho para execução dos serviços topográficos de perímetro que ainda possam existir.”

b) Combate à Grilagem de Terras Públicas

Consta da Decisão Normativa TCU nº 108/2010, Anexo II, Parte C, Item 22, II, ‘a’: “*Informar as ações implementadas no combate à grilagem de terras públicas da União e os resultados alcançados em termos de recuperação do patrimônio grilado*”. O Relatório de Gestão tratou do assunto nos itens 21 e 2.3.3.5, todavia, não foram apresentados os resultados alcançados.

Por meio do MEMO/Nº 241/DF/INCRA, de 07/05/2012, anexo ao Ofício nº 83/2012-AUD, de 09/05/2012, encaminhado em resposta à SA 201203412/011, a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra informa o seguinte:

“... o controle interno administrativo que permite o acompanhamento dos processos judiciais, bem como os resultados alcançados em termos de recuperação efetiva do patrimônio grilado, compete a [sic] Procuradoria Federal Especializada no âmbito de cada Superintendência Regional do INCRA, de acordo com o art. 113 do Regimento Interno do INCRA, aprovado pela Portaria nº 20, de 08 de abril de 2009.

Essa atribuição (...) já estava prevista na Portaria nº 41, de 25 de fevereiro de 1999, quando a Autarquia teve a necessidade de promover o exame das situações dominiais e possessórias identificadas no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, consideradas irregulares, desconstituindo os títulos e registros, quando necessários. (...)

Os instrumentos autorizados pela Autarquia e utilizados pela área técnica de Cadastro Rural, com vistas ao combate à grilagem de terra, bem como ao cumprimento da função social da propriedade, são:

1- Portaria Ministerial nº 558/99, publicada em 15 de dezembro de 1999 que cancelou os códigos dos imóveis rurais no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, dos imóveis com área igual ou superior a 10.000,0 ha em todo o território nacional (...) determinando a abertura de processos administrativos de fiscalização cadastral, com a finalidade de verificar a legitimidade do domínio (...);

2- Portaria/P/nº 596, de 5 de julho de 2001, inibiu os códigos dos imóveis com área total de 5.000,0 ha a 9.999,9 ha localizados nos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rondônia, São Paulo e Tocantins, determinando que se adotasse os procedimentos da Portaria nº 558/99. (...)

3 – Portaria nº 835, de 16 de dezembro de 2004, a qual estende aos imóveis rurais sob titularidade das pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 1º da Portaria TEM nº 1.234, de 17 de março de 2003 (...), algumas das medidas de recadastramento agrário e fiscalização cadastral contidas na Portaria/INCRA nº 041, de 25 de fevereiro de 1999, na Portaria Ministerial nº 558, de 15 de dezembro de 1999 e na Portaria/INCRA/P/nº 596, de 5 de julho de 2001.

Além destes instrumentos coercitivos (...) o INCRA realiza atividades de fiscalização cadastral, com a finalidade de promover a atualização dos dados cadastrais de Imóveis Rurais, buscando a fidedignidade das informações declaradas junto ao SNCR. (...)”

Complementarmente ao Ofício nº 83/2012-AUD, foi encaminhada, anexa ao Ofício nº 87/2012-AUD, de 17/05/2012, a Informação nº 1/2012/CGF/PFE/INCRA/Sede/PGF/AGU, de 09/05/2012, onde consta o seguinte:

“(...) 4. Esta Procuradoria Federal Especializada, assim como todas as demais unidades de execução ligadas à PGF/AGU, tem entre suas rotinas o cadastramento de todos os processos judiciais no Sistema de Controle das Ações da União – SICAU, desenvolvido e mantido pela DTI/AGU. (...)

8. Ocorre que, ao tentar levantar dados gerenciais sobre o acervo dos processos mediante a geração de relatórios no SICAU, foram detectadas várias inconsistências causadas pela concepção do Sistema, cujo desenvolvimento, de certa forma, acabou sendo dedicado mais ao controle das tarefas dos procuradores do que à gestão dos processos judiciais. Por exemplo, entre outros: ao pedir a geração de um relatórios dos processos cuja parte é o “INCRA”, qualquer variante mínima da grafia fará com que o correspondente processo não seja arrolado, comprometendo a confiabilidade do resultado obtido.

9. A partir do convencimento de que o SICAU não seria suficientemente funcional, esta PFE decidiu fazer um levantamento próprio para apurar o acervo de processos de determinados temas estratégicos e aperfeiçoar sua gestão. Ao mesmo tempo, foi demandado aos setores competentes de informática o desenvolvimento de um sistema apropriado.

10. Assim, foram elaboradas planilhas base, dentre elas uma específica sobre processos de retomada de terras públicas, as quais foram distribuídas às Procuradorias Regionais, sendo estas incumbidas do correspondentes preenchimento.

11. Atualmente, esta Procuradoria está consolidando os dados recebidos das Regionais, bem como aguardando aquelas unidades que justificadamente, solicitaram mais prazo.”

Sendo assim, não foram apresentados os resultados alcançados em termos de recuperação do patrimônio grilado. Ressalva-se, entretanto, que consta, do Relatório de Gestão (item 2.3.3.5 – Ação 8380 – Retomada de Terras Públicas), resultados em termos de “Área com processo impetrado / hectare”.

c) Prospecção de Imóveis para a Reforma Agrária e Fiscalização

Quanto ao tópico “*Prospecção de Imóveis para a Reforma Agrária e fiscalização*”, constante da DN TCU nº 108/2010, Anexo II, Parte C, Item 22, II, ‘b’, verificou-se a ausência do seguinte conteúdo: “*cronograma executivo de fiscalização de imóveis rurais para fins de reforma agrária para o próximo exercício*”. Consta do Relatório de Gestão (item 22.2), que o citado cronograma executivo não estaria finalizado à época da aprovação do Relatório de Gestão: “*O cronograma executivo de fiscalização dos imóveis rurais é elaborado no início do ano a partir da Lei Orçamentária Anual e após a definição do Plano de Compromissos do INCRA. Nesta época do ano (março) as Superintendências Regionais estão realizando o diagnóstico regional e, em seguida, os cronogramas regionais serão apresentados para a Diretoria de Obtenção.*”.

Instada a informar sobre o andamento do diagnóstico regional, a Coordenadora-Geral Substituta da Coordenação-Geral de Obtenção de Terras do Incra, por meio do MEMORANDO/ Nº 184/2012 /DTO/DT/INCRA, de 22/06/2012, informa o seguinte:

“Parte dos documentos, Diagnóstico Regional – DR, das Superintendências Regionais do INCRA foram encaminhados à Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DT, encontrando-se na fase de análise e consolidação dos dados. Algumas SRs ainda não encaminharam o DR, encontrando-se na fase de elaboração do documento.”

d) Estratégia de Obtenção de Imóveis Rurais

No que se refere ao assunto *“Estratégia de Obtenção de Imóveis Rurais”*, consta da DN TCU nº 108/2010, Anexo II, Parte C, Item 22, II, ‘b’: *“Estratégia de Obtenção de Imóveis Rurais: (...) ? Apresentar o cronograma executivo de obtenção de imóveis para a reforma agrária para o próximo exercício”*. Verificou-se, entretanto, a ausência do cronograma executivo de obtenção de imóveis para a reforma agrária para o próximo exercício (2012).

Em resposta à SA 201203412/026, por meio do MEMORANDO/ Nº 184/2012/DTO/DT/INCRA, de 22/06/2012, a Coordenadora-Geral Substituta da Coordenação-Geral de Obtenção de Terras do Incra informa o que segue:

“A maioria das SRs já encaminhou o Plano de Compromisso 2012, com base no orçamento autorizado na LDO 2012, mas deverão ser ajustados, tendo em vista o corte/contingenciamento orçamentário e financeiro, atualmente vigente.”

Complementarmente, a UJ encaminhou, por meio eletrônico, em 10/07/2012, proposta para alteração do fluxo de obtenção, contendo informações relativas ao histórico de obtenção, aspectos demográficos e espaciais e novo fluxo proposto para o processo de obtenção de terras. Uma vez que a proposta agrega informações relevantes em relação ao tópico em comento, foi anexada ao Processo de Prestação de Contas do Incra-Sede.

e) Supervisão de Acompanhamento dos Projetos de Assentamento

No que se refere ao tópico *“Supervisão e acompanhamento dos Projetos de Assentamento”*, conforme consta da DN TCU nº 108/2010, Anexo II, Parte C, item 22, II, ‘c’, o Relatório de Gestão não apresentou: i) os resultados obtidos no exercício quanto à fiscalização ambiental nas áreas de preservação permanente e reserva legal dos projetos de assentamento; ii) as metas de supervisão e acompanhamento dos Projetos de Assentamento para o exercício de 2012; iii) o cronograma executivo para elaboração de diagnóstico e erradicação da exploração agrícola em áreas de preservação permanente e reserva legal em assentamentos.

Embora a UJ tenha justificado no próprio Relatório de Gestão a não apresentação das informações sob o argumento de que se trata de ação descentralizada para as superintendências regionais, isso não exclui a competência regimental do Incra-Sede em relação ao assunto, conforme disposição constante da Estrutura Regimental do INCRA, aprovada pelo Decreto nº 6.812, de 03/04/2009: *“Art. 17. À Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento compete: (...) X - coordenar e supervisionar as Superintendências Regionais na execução das atividades relacionadas a sua área de atuação.”*

Em resposta à SA 201203412/028, por meio do OFÍCIO/AUD/Nº 161, de 11/07/2012, encaminhou o Mem. N 375/DD, de 09/07/2012, que informa o seguinte:

“I – A Diretoria de Desenvolvimento, por meio da Coordenação Geral de Desenvolvimento de Assentamento tomou providência de estabelecer ação relacionada ao tema da supervisão ocupacional em projetos de assentamentos, consoante se vê abaixo:

I.i. – O Incra, por meio da Portaria/G/Nº 670 de 08/12/2012 [sic], determinou a constituição do Grupo de Trabalho, composto por servidores efetivos da sede da autarquia e de suas regionais – além de representantes da Procuradoria Federal Especializada – com a finalidade de revisar a Instrução Normativa/Incra/Nº 47 de 16/09/2008 que cuidava, justamente, da verificação de irregularidades ocupacionais em áreas de reforma agrária sob a sua responsabilidade;

I.ii. – Com prazo de 120 (cento e vinte) dias para promover a mencionada revisão, o Grupo de Trabalho finalizou as atividades antes do prazo determinado. O novo normativo e seu respectivo Manual Operacional estão oficialmente publicados no sítio do Incra e à disposição da CGU para consulta sob as seguintes identificações respectivas: Instrução Normativa/Incra/071 de 17/05/2012 e Norma de Execução/Incra/Nº 102 de 04/06/2012;

I.iii. – Anote-se, por relevância, que o citado Grupo de Trabalho, antes do depósito formal da minuta na Presidência do Incra, promoveu reunião com o Ministério Público Federal por meio da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Patrimônio Público e Social onde está instalado o “Grupo de Trabalho MPF Terras Públicas e Desapropriação”, composto por 4 (quatro) Procuradores da República;

I.iv. – A Coordenação Geral desta Diretoria de Desenvolvimento – já assinalada – cumpre, doravante, calendário de visitas técnicas às regionais da autarquia com duplo objetivo: capacitar servidores envolvidos nos trabalhos de supervisão da regular ocupação dos projetos de assentamento e confecção dos respectivos Planos de Supervisão Ocupacional, para aquelas regionais que ainda não o tem, conforme se verá mais abaixo;

I.v. – Revela observar, do mesmo modo, que a Diretoria iniciou tratativas, no âmbito de sua administração, para que seja instituída Ação Orçamentária específica de Supervisão Ocupacional, com vistas ao aporte de recursos próprios à fiscalização da ocupação dos assentamentos. Hoje, os recursos destinados para esses trabalhos estão inscritos na Ação Titulação – 4358. Tal esforço de gestão decorre do reconhecimento desta Diretoria de que a supervisão ocupacional é atividade imperiosa para garantir segurança jurídica aos envolvidos e prevenção de conflitos agrários. Assim sendo, o trabalho em comento deve integrar-se às ações orgânicas da autarquia;

I.vi. – Por tudo o que se anotou, a Diretoria, desde o segundo semestre de 2011, tem laborado, como se disse, para que as supervisões da ocupação das áreas reformadas pelo Incra tenha planejamento próprio. Dessa forma, nos termos do Inciso V, Artigo 95 do Regimento Interno do Incra, a DDA/DDA-2 cuidou, prioritariamente, para que as superintendências que integram a região Norte do Brasil, consolidassem seus planejamentos para a execução dessas ações. Com exceção da regional do Tocantinsⁱ – em fase de elaboração – todas contam com Planos de Supervisão Ocupacional e a Diretoria autuou processos administrativos para o acompanhamento da execução das ações de cada uma delas;

I.vii. – Além das superintendências mencionadas também já tem Planos de Supervisão Ocupacional as seguintes regionais: Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Bahia.

I.viii. – Importa dar registro que a Diretoria de Desenvolvimento tem calendário aprovado de visita técnica, nos termos do Regimento Interno da autarquia (já mencionado), para que as demais superintendências do Incra viabilizem seus planejamentos de supervisão ocupacional, além da necessária capacitação de servidores para a correta aplicação do IN/Incra/Nº 071/2012.

II. – Segue quadro de previsão dos trabalhos de supervisão ocupacional nas regionais e

respectivo aporte de recursos, para 2012 e 2013:

II.i. –

<i>Regional</i>	<i>Nº de Parcelas Revisadas</i>	<i>Custo Estimado - R\$</i>
<i>Marabá(SR-27)</i>	<i>20.076</i>	<i>1.214.525,02</i>
<i>Belém</i>	<i>8.461</i>	<i>1.089.880,00</i>
<i>Santarém</i>	<i>968</i>	<i>305.690,00</i>
<i>Roraima</i>	<i>11.305</i>	<i>1.084.385,00</i>
<i>Rondônia</i>	<i>11.158</i>	<i>1.211.742,00</i>
<i>Amazonas</i>	<i>12.649</i>	<i>1.580.480,00</i>
<i>Mato Grosso do Sul</i>	<i>13.196</i>	<i>581.530,00</i>
<i>Bahia</i>	<i>7.280</i>	<i>1.258.678,43</i>
<i>Amapá</i>	<i>6.043</i>	<i>162.840,00</i>
<i>Acre</i>	<i>1.189</i>	<i>144.357,66</i>
<i>Total</i>	<i>92.315</i>	<i>8.634.108,20</i>

III. – No que respeita ao tema da fiscalização ambiental em áreas de reforma agrária, registra-se que o Artigo 12 da IN/Incra/Nº/071/2012 prevê a seguinte providência:

‘Art. 12 O beneficiário que cometer infração ambiental deverá ser notificado para cessá-la imediatamente, instaurando-se procedimento para apuração dos fatos.’

IV. – Assim sendo, o Incra, ao supervisionar a regular ocupação das áreas de reforma agrária, e, deparando-se com irregularidade ambiental, adota-se as medidas de estilo, que é a de comunicar ao órgão ambiental competente (estadual/federal) para adoção das medidas previstas na legislação específica. Pretende-se, doravante, solicitar que as regionais consolidem dados relativos ao tema.

V. Registra-se que a Diretoria de Desenvolvimento encaminhará expediente às regionais com a solicitação para que a autoridade competente consolide informações acerca da desintração[sic] de ocupantes de áreas de preservação permanente e reserva legal e além de outras com interditos legais para a ocupação de famílias de trabalhadores rurais que se adequem às condicionantes do Programa Nacional de Reforma Agrária. (...)”

Quanto ao item ‘d’ acima, cabe registrar que, durante a Reunião de Busca Conjunta das Soluções, o representante da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DT destacou a dificuldade quanto ao estabelecimento de um cronograma de obtenção, diante de variáveis que fogem ao controle do órgão, como a edição de decretos de desapropriação pela Presidência da República, além de eventuais contingenciamentos financeiros durante o exercício.

Os representantes da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – DD destacaram, conforme manifestação transcrita no item ‘e’ supra, os esforços no estabelecimento de um novo normativo para a supervisão ocupacional em áreas de reforma agrária. Além disso, foram destacadas as dificuldades inerentes à inexistência de ação orçamentária específica para a consecução dessa atribuição.

Considerando o exposto acima, informa-se que até a finalização dos trabalhos desta auditoria o cronograma executivo de georreferenciamento do passivo de imóveis no âmbito da PNRA, os resultados alcançados em termos de recuperação do patrimônio grilado, o cronograma executivo de fiscalização de imóveis rurais e de obtenção de imóveis para fins de reforma agrária para o exercício de 2012 ainda não haviam sido concluídos pelo Incra-Sede.

3. GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1. Subárea - MOVIMENTAÇÃO

3.1.1. Assunto - QUANTITATIVO DE PESSOAL

3.1.1.1. Informação

Análise da gestão de recursos humanos do INCRA.

Durante a Auditoria Anual de Contas, procedeu-se à verificação das informações constantes do Item 5 do Relatório de Gestão do INCRA, relativo ao exercício 2011. Tais informações referem-se ao quantitativo de pessoal da autarquia, sobre o qual o gestor efetuou apontamentos, apresentando estudos e gráficos, indicando a insuficiência de recursos humanos na entidade.

No Relatório de Gestão também consta o Quadro A.5.2-“Situações que reduzem a força de trabalho”, apresentando uma série de tipologias dos afastamentos de servidores do órgão, conforme tabela abaixo:

Tabela 1-Tipologias de Afastamento de cargo - INCRA-Sede	
Tipologia	Quantidade de Servidores
Servidores cedidos	59
Servidores afastados (hipóteses do Capítulo V da Lei 8.112/90)	16
Servidores removidos	9
Servidores em licença remunerada	3
Servidores em licença não remunerada	6
Abandono de cargo (art. 138,Lei 8.112/90)	1
Total	94

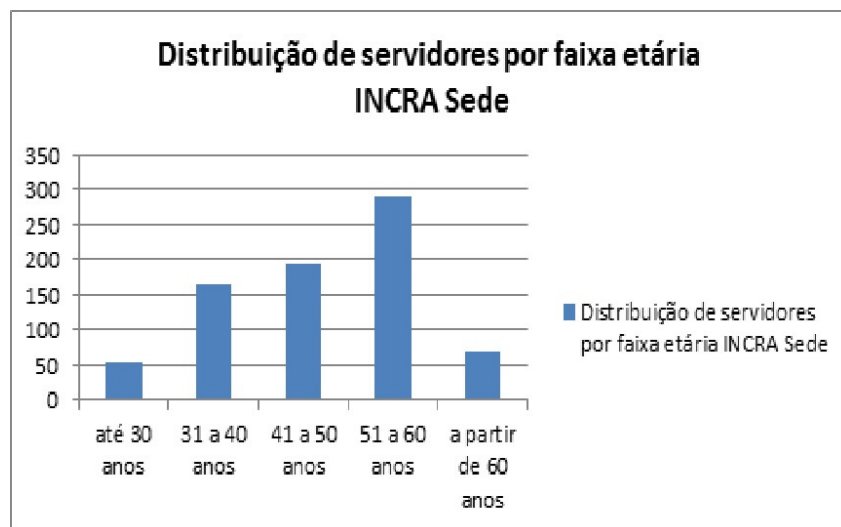
Fonte: Relatório de Gestão do INCRA 2011

Da análise do quadro anterior, verifica-se que a cessão é o maior fator de afastamento de servidores da unidade. A Sede da Autarquia possui 729 servidores efetivos, sendo que, além desses, 59 estão cedidos para outros órgãos, como Advocacia-Geral da União, Defensoria Pública da União, Tribunal Regional Eleitoral e Presidência da República, entidades para as quais a requisição é irrecusável. Embora este número represente apenas 8% de sua força de trabalho, é grande a carência de servidores na Entidade e o quadro total se mostra insuficiente para atender as demandas do INCRA, tanto nas áreas meio quanto nas áreas finalísticas. A requisição de servidores de outros órgãos não é prática usual na entidade, havendo apenas seis servidores requisitados de outros órgãos no INCRA Sede, conforme descrição abaixo:

Tabela 2-Composição do Quadro de Servidores-INCRA-Sede			
I-Força de trabalho disponível	Situação	Quantidade de Servidores	Percentual relativo ao total da força de trabalho disponível
	Servidores efetivos	723	98%
	Servidores requisitados	6	0,8%
	Servidores contratados (contrato temporário)	6	0,8%
	Total	735	100%
II-Situações que reduzem a força de trabalho	Cessões	59	8%
	Demais tipologias de afastamento	35	4,7%
	Total	94	13%
Quantidade de servidores em atividade (I – II)		641	87% da força de trabalho

Fonte: Relatório de Gestão do INCRA 2011

Ressalte-se ainda que a maioria dos servidores efetivos possui idade entre 51 e 60 anos, portanto, estão próximos de alcançar ou já alcançaram a idade mínima para se aposentar, conforme gráfico abaixo:



Fonte: Relatório de Gestão Incra 2011

O gráfico ilustra a perspectiva do INCRA Sede em relação a futuras aposentadorias, demonstrando que dos 723 servidores efetivos, 359 poderão se aposentar até 2015., representando um percentual de 49,6% da força de trabalho do INCRA.

De acordo com informação prestada pelo Coordenador-Geral de Recursos Humanos em 2011, encaminhada por e-mail em 20/06/2011, o único incentivo para manter em atividade servidores que já cumpriram os requisitos de aposentadoria é o pagamento do abono de permanência. Verificou-se que na data base 31/12/2011 havia 111 servidores recebendo esse benefício na Autarquia, ou seja, 15% dos servidores ativos já possuem condições para requisitar imediata aposentadoria.

Em anexo ao supramencionado e-mail encaminhado à CGU pelo Coordenador-Geral de Recursos Humanos, foram enviados estudos, realizados em 2009, sobre a necessidade de quantitativo de pessoal da entidade, demonstrando que já havia ciência da carência de pessoal e das perspectivas de aposentadorias que a autarquia virá a enfrentar. Desta feita, a entidade adotou providências para dirimir a insuficiência de recursos humanos, realizando concurso público para provimento de 550 vagas no exercício 2010. Embora tenha havido percalços na realização do certame, havendo ação de suspensão por parte do Ministério Público Federal para reaplicação das provas, o mesmo foi finalmente homologado em 28/12/2011, sendo que o INCRA nomeou apenas 150 candidatos em janeiro de 2012, já que esse foi o quantitativo autorizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MPOG. Todavia, o INCRA encaminhou solicitação àquele Ministério, visando obter a autorização para nomeação dos demais candidatos aprovados. Ademais, a Autarquia informou que, após a nomeação de todos, procederá a novos estudos sobre sua força de trabalho, visando verificar a adequação do quantitativo de servidores às demandas e metas da entidade. Ressalta-se que a realização permanente de estudos de pessoal, que retrate a necessidade atual do Incra, é fundamental para a avaliação das cessões concedidas, e principalmente neste momento, como instrumento para solicitação ao MPOG de autorização para nomeação de novos servidores.

Portanto, conclui-se que, em que pese haver carência de recursos humanos confirmada no INCRA, entende-se que as ações possíveis para sanar os problemas estão sendo tomadas pelo gestor. A autarquia segue atuando junto ao MPOG para incrementar seu quadro de pessoal, ao passo em que acompanha as perspectivas de aposentadoria, podendo definir formas de atuação para dirimir a carência de servidores.

3.1.2. Assunto - PROVIMENTOS

3.1.2.1. Informação

65% dos atos de concessão de aposentadoria e pensão concedidos em 2011 não observaram o prazo previsto no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007.

Em análise aos processos referentes aos atos de pessoal formalizados em 2011, para fins de registro no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões-SISAC, foram analisados vinte atos do INCRA-Sede, sendo treze atos de concessão de aposentadoria e sete atos de instituição de pensão e reforma, uma vez que a unidade não efetuou admissões durante o exercício de 2011. Com efeito, verificou-se que a unidade descumpriu os prazos previstos do art. 7º da IN/TCU nº 55/2007, que determina:

“Art. 7º As informações pertinentes aos atos de admissão e concessão deverão ser cadastradas no Sisac e disponibilizadas para o respectivo órgão de controle interno no prazo de 60 (sessenta)dias, contados:

I – da data de sua publicação ou, em sendo esta dispensada, da data de assinatura do ato;

II – da data do efetivo exercício do interessado, nos casos de admissão de pessoal;

III – da data do apostilamento, no caso de alteração.” (grifos não contidos no original)

Constatou-se a mora na disponibilização dos processos ao órgão de controle interno, conforme evidenciado abaixo:

Tipo de ato	Nº do ato	Data do ato (1)	Data de disponibilização ao Controle Interno (2)	Nº de dias transcorridos entre (1) e (2)
Concessão de Aposentadoria	10604502-04-2012-000003-6	21/06/2011	03/02/2012	227 dias
	10604502-04-2011-000156-0	03/06/2011	13/02/2012	255 dias
	10604502-04-2011-000279-6	10/10/2011	13/02/2012	126 dias
	10604502-04-2011-000147-1	26/05/2011	13/02/2012	263 dias
	10604502-04-2011-000083-1	18/03/1994	12/04/2011	6.234 dias
	10604502-04-2011-000088-2	15/03/2011	13/02/2012	335 dias
	10604502-04-2011-000157-9	03/06/2011	13/02/2012	255 dias
Instituição de pensão	10604502-05-2011-000337-6	05/05/2011	24/11/2011	203 dias
	10604502-05-2012-000007-8	05/05/2011	15/02/2012	286 dias
	10604502-05-2011-000227-2	24/04/2011	02/02/2012	284 dias
	10604502-05-2011-000021-0	10/01/2011	01/02/2012	387 dias
	10604502-05-2011-000339-2	30/06/2011	13/02/2012	228 dias
	10604502-05-2011-000225-6	30/01/2007	08/09/2011	1.682 dias

Fonte: SISAC

Além dos atos elencados acima, verificou-se que um ato de concessão de aposentadoria (servidor matrícula SIAPE nº 0717655) não possui registro no SISAC, embora tenha sido concedida a aposentadoria em 25/01/1991, e enviado o processo ao Órgão de Controle Interno em 2011.

Dessarte, verificou-se que as informações pertinentes aos atos de concessão de aposentadoria e instituição de pensão não foram disponibilizadas ao respectivo órgão de controle interno no prazo de

sessenta dias, sendo de 259 dias a média de atraso para disponibilização dos processos à CGU, dos atos constituídos no exercício de 2011.

Por meio da Solicitação de Auditoria 201203412/018, de 24/05/2012, a Unidade foi instada a se manifestar sobre as rotinas adotadas para registros de atos de pessoal no Sistema SISAC, tendo apresentado esclarecimentos por meio do Ofício/AUD/nº 134, de 11/06/2012, conforme transcrito:

“5. Esta DA tem adotado os procedimentos de rotina em atendimento às determinações contidas na Instrução Normativa TCU nº 055/2007, com relação ao registro dos atos de aposentadoria, pensão, admissão e desligamento ocorridos no âmbito da Sede, bem como, orientado as Superintendências Regionais a adotarem o mesmo procedimento com relação ao registro dos atos de aposentadoria e pensão concedidas pelos Superintendentes Regionais, tendo em vista a competência a eles delegada a partir da Portaria INCRA/P/nº 350/97, para concessão de atos de aposentadoria e pensão no âmbito de suas respectivas jurisdições.

6. No tocante ao passivo referente ao período de 1992 a 1997, quando esta ação era centralizada na Sede, temos adotado medidas objetivando sanear as pendências, o que tem ocorrido de forma gradativa, em razão da força de trabalho restrita.”

Ainda, visando obter esclarecimentos sobre a mora constatada nos casos elencados anteriormente, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 2012034/027, de 14/06/2012. Embora instada a se manifestar, a unidade não apresentou novas informações. Todavia, durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 10/07/2012 para apresentação e discussão das constatações identificadas na Auditoria Anual de Contas, o Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas apresentou novas informações, encaminhando posteriormente o Memorando nº 268 /2012- DAH/DA/INCRA/MDA, de 10 de julho de 2012, conforme transcrito:

“Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201203412/028, de 02 de julho de 2012, especificamente à Constatação 3, consideramos que no exercício de 2011, havia um passivo de 743 concessões – aposentadoria e pensão – publicadas de 1992 a 1997, a serem registradas no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões – SISAC e naquela ocasião contávamos com apenas uma servidora não exclusiva para tal tarefa.

Tal passivo sobrecarrega a demanda atual de lançamentos e impossibilitou, em alguns casos, o cumprimento do prazo previsto no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007, posto que além das atribuições do SISAC aquela servidora também deve atender a outras demandas como: diligências desta CGU, do TCU e do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão; revisão de aposentadorias; revisão de pensões; revisão de concessões de vantagens; e análise de pagamentos de exercícios anteriores.

Como medidas adotadas para o presente exercício, mesmo com a falta generalizada de recursos humanos, esta Coordenação conseguiu disponibilizar mais dois servidores que constam em treinamento para o serviço de análise, instrução e lançamento no SISAC. Além disso, inverteu-se o fluxo de lançamento no SISAC, começando-se pela instrução para o Sistema imediatamente após a publicação, para que se minimize o tempo de atendimento ao prazo disposto no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007.

Com relação ao lançamento da concessão de aposentadoria do servidor matrícula SIAPE nº 0717655, cuja aposentadoria fora publicada em 25/01/1991, ressaltamos que tal ato foi incluído na fita magnética enviada ao Controle Interno juntamente com os demais atos baixados até 01 de abril de 1992 pela ex-Diretora de Recursos Humanos do INCRA.”

De acordo com as análises efetuadas pela equipe de auditoria sobre o quantitativo de pessoal do INCRA-Sede, verifica-se que de fato há carência de servidores na Unidade. Ainda, a análise efetuada sobre os controles internos na área de pessoal evidenciou as dificuldades de se estabelecer segregação de

funções e rodízio de pessoal na Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (DAH), devido ao número reduzido de servidores lotados no setor, corroborando a manifestação oferecida pelo gestor.

Considerando ainda o Regimento Interno do INCRA (Portaria INCRA nº 20, de 08/04/2009), à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (DAH) compete a administração dos recursos humanos da autarquia, por meio de suas divisões, sendo que ao Serviço de Cadastro e Lotação (DAH-2.1) compete:

“I - organizar e manter atualizado o cadastro funcional dos servidores;

II - manter registro e controle de frequência, assim como de todas as ocorrências e alterações funcionais;

III - expedir documentos de identificação funcional, certidões e declarações funcionais;

IV - elaborar e controlar atos de provimento, movimentação, vacância, dispensa e exoneração de pessoal e de cargos e funções;

V - manter atualizadas as informações e os registros necessários à homologação dos atos de nomeação e desligamento de pessoal; (...)” (grifos não contidos no original)

Ainda, consta na Instrução Normativa TCU Nº 055/ 2007, em seu art. 2º, que:

“A autoridade administrativa responsável por ato de admissão ou de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão submeterá ao Tribunal, para fins de registro, por intermédio do respectivo órgão de controle interno, na forma definida em manual de instrução e com base na tabela de fundamentos legais do Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac), informações relativas aos seguintes atos:

I - admissão de pessoal;

II - concessão de aposentadoria;

III - concessão de pensão civil;” (grifos não contidos no original)

Desse modo, verifica-se que o INCRA possui área com atribuição própria para controlar os atos de concessão de aposentadoria e instituição de pensão, porém, há necessidade de estruturação da divisão responsável, com lotação de servidores capacitados em número suficiente para atender às demandas da autarquia.

Cumprе ressaltar que a intempestividade no registro do ato de pessoal no SISAC, bem como no encaminhamento do ato ao controle interno, expõe o INCRA a riscos. Considerando que é dever constitucional do Tribunal de Contas da União apreciar os atos de pessoal para fins de registro, verifica-se que tais atos enquadram-se como atos administrativos compostos, ou seja, dois órgãos praticam dois atos distintos para que o ato se torne válido: o ato principal – admissão, concessão de aposentadoria ou pensão - é realizado pela unidade responsável pelo pessoal, no caso, o INCRA; enquanto o ato acessório – a apreciação e julgamento para registro - é realizado pelo TCU.

É pacificado no Supremo Tribunal Federal que o ato de registro de pessoal somente passa a estar plenamente formado (perfeito), válido (aferição da legalidade com reflexo definitivo perante a Administração, que não mais pode anulá-lo unilateralmente) e eficaz (plenamente oponível a terceiros, deixando de apresentar executoriedade provisória) quando recebe o registro pela Corte de Contas. O TCU tem cinco anos, contados da data do ingresso do processo administrativo na Corte de Contas, para fazer o exame da aposentadoria sem a participação do interessado. Ultrapassado esse período, o servidor passa a ter o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Dessa feita, a mora no registro dos atos de pessoal pode acarretar prejuízos ao erário, uma vez que o ato encontra-se sem validade plena até o julgamento pelo TCU. Como exemplo, um servidor aposentado

ilegalmente que não tiver seu ato de aposentadoria julgado em cinco anos pode apresentar defesa ao TCU, pois recebeu os valores de aposentadoria de boa-fé, não devendo ressarcimento ao erário devido à falha da própria administração. Nesse momento, passa a ser da Administração o ônus da prova, isto é, de comprovar que o servidor em questão deve devolver valores ao erário, pois, conforme sumulado pelo TCU: “O julgamento, pela ilegalidade, das concessões de reforma, aposentadoria e pensão, não implica por si só a obrigatoriedade da reposição das importâncias já recebidas de boa-fé, até a data do conhecimento da decisão pelo órgão competente.” (Súmula nº 106).

Considerando o disposto acima, a manifestação oferecida pelo INCRA após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções demonstra que o gestor vem adotando providências para estruturar a área responsável pelo controle de atos de pessoal e registros no SISAC, contemplando definição de atribuições e responsabilidades entre os servidores, além de aprimorar a rotina de trabalho, alterando o fluxo de lançamentos no sistema, de modo a cumprir o prazo preconizado no art. 7º da IN TCU nº 55/2007 imediatamente após a publicação dos atos de admissão, concessão de aposentadoria e instituição de pensão.

3.2. Subárea - REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

3.2.1. Assunto - CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

3.2.1.1. Informação

Análise de Indicadores de Desconformidade relativos às despesas com folha de pagamento.

Foram analisados os dados da folha de pagamento do INCRA, de modo a avaliar a gestão de pessoas por meio da observância da legislação sobre remuneração e requisição de pessoal, bem como sobre a concessão de aposentadorias e pensões.

Visando verificar a conformidade dos registros efetuados pelo INCRA, foram examinadas informações sobre a área de pessoal, disponibilizadas a partir de levantamentos sobre a folha de pagamento da entidade. Cada levantamento aponta um indicador de desconformidade, que apresenta uma situação atípica encontrada na folha de pagamento da Unidade.

Assim, após aplicação dos exames pela equipe de auditoria, foram identificadas sete tipos de ocorrências com servidores do INCRA, conforme listadas no quadro a seguir:

Descrição da Ocorrência	Descrição da situação apontada	Manifestação do gestor e providências adotadas
1-Servidores com desconto de faltas na folha de pagamento, sem o respectivo registro no cadastro.	O indicador apresenta casos de servidores em que há incompatibilidade entre o cadastro de faltas e descontos realizados na folha de pagamento. Foi identificado apenas um caso no INCRA, qual seja matrícula Siape 718236, o qual foi questionado ao gestor.	O INCRA justificou que os descontos efetuados na folha de pagamento do mês de abril/2011 referem-se às faltas registradas no mês de janeiro/2011, e os descontos efetuados em maio/11 referem-se às faltas registradas no mês de fevereiro/11. Justificativa considerada pertinente pela equipe de auditoria, apesar de o ajuste não ter sido feito no prazo

		devido.
21-Servidores aposentados ou instituidores de pensão recebendo aposentadoria integral, porém com registro no SIAPE de jus a aposentadoria com proventos proporcionais.	O indicador aponta servidores cujo fundamento da aposentadoria registrado no SIAPE indica o recebimento de proventos proporcionais ao tempo de contribuição, mas que vêm recebendo proventos integrais. Foram identificados treze servidores com esse tipo de inconsistência nos registros do SIAPE, para os quais foram solicitadas justificativas ao gestor, quais sejam servidores com matrículas Siape 0717372, 0717987, 0717574, 0717690, 0717737, 0717606, 0727061, 0717492, 0718194, 0717347, 0717784, 0172801 e 0717728.	O INCRA informou que os servidores em questão foram aposentados com proventos proporcionais e, posteriormente, foram acometidos de doença especificada no §1º do art. 186 da Lei 8112/90, passando a receber proventos integrais, conforme estabelecido no art. 190 da mesma lei. Os atos de aposentadoria foram julgados pela legalidade no TCU.
27-Servidores com pagamento de GSISTE com valor inconsistente.	O indicador aponta servidores com inconsistências nas concessões e/ou pagamentos da Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal – GSISTE. Foram identificados dois servidores, com matrículas Siape 1102283 e 0718238, e que foi procedido ao recebendo valores a maior da cidade de gratificação, para os quais foram solicitadas justificativas ao gestor.	O INCRA reconheceu a falha e adotou as devidas providências para evitar erros e proceder à reposição dos valores. Verificou-se no SIAPE que foi efetuado o reajuste de valores na folha de novembro de 2011 e que foi procedido ao desconto em folha para ressarcimento aos cofres públicos.
30-Servidores Cedidos sem informação do valor da remuneração extra no SIAPE.	O indicador aponta servidores cedidos pelo INCRA, cuja folha de pagamento no SIAPE informa apenas os dados de remuneração do próprio INCRA, restando ausentes as informações dos valores recebidos pela entidade cessionária, impossibilitando assim a identificação de inconsistência na aplicação do teto remuneratório do serviço público federal (limite constitucional definido no art. 37, inciso XI, CF). Foram identificados seis servidores do INCRA nessa condição, quais sejam servidores com matrículas Siape 0717855, 0717881, 1221321, 0718262, 0718245 e 1095778, para os quais foram solicitados esclarecimentos ao gestor.	Por meio do Ofício nº 75/2012-AUD, de 04/05/2012, o gestor encaminhou os registros das remunerações adicionais percebidas pelos servidores em comento, que foram confirmados pela equipe de auditoria em consulta ao SIAPE. Verificou-se que todos os recebimentos encontram-se dentro do limite constitucional (teto).

31-Inclusão de informações pelo próprio servidor habilitado no SIAPE (nível operacional), em sua respectiva folha de pagamento.	O indicador possibilita identificar pagamento decorrente de inclusão, pelo próprio servidor, de informações em sua ficha financeira. Foi identificado apenas um caso no INCRA, qual seja servidor com matrícula Siape 717706, o qual foi questionado ao gestor.	O INCRA informou que a informação foi inserida em caráter de teste, conforme orientação do Coordenador-Geral. Ainda, verificou-se que tal gratificação foi recebida em meses anteriores e posteriores ao apontado no indicador, porém, confirmou-se que a gratificação inserida é realmente devida, restando elidida a ocorrência.
34- Servidores cedidos que recebem, na origem, gratificação por desempenho/produtividade específica de sua carreira/plano de cargos.	O indicador possibilita identificar pagamentos de Gratificações de desempenho/produtividade de servidores cedidos, em desconformidade com a legislação em vigor. No caso do INCRA, foi verificada a percepção das Gratificações de Desempenho de Atividade de Reforma Agrária-GDARA e de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa-GDATA, inerentes às carreiras da autarquia. Foram identificados dez servidores do INCRA, quais sejam servidores com matrículas Siape 0718262, 1095778, 0718245, 0717855, 1467932, 0718066, 0718298, 0171067, 1572725 e 1466952, que, embora cedidos, continuam a receber tais gratificações, de modo que foram solicitados esclarecimentos ao INCRA.	De acordo com as informações prestadas pelo INCRA, foram verificadas três situações: I- Cinco servidores que já estavam cedidos quando da edição da MP nº 216/04, convertida na Lei 11.090/05; portanto, fazem jus à gratificação, nos termos do art. 16-A da referida lei; II- Quatro servidores cedidos à Presidência da República, que fazem jus às gratificações em tela, conforme disposto no art. 16-C da Lei 11.090/05; III- Dois servidores cedidos ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, que permaneceram recebendo a GDARA face o disposto no artigo 16-B, inciso II, §1º da Lei 11.356/06. Portanto, foi confirmada a legalidade do recebimento das supracitadas gratificações, restando elididas as ocorrências.

35- Pensões concedidas após 19/02/2004 cadastradas no SIAPE em Tipos menores que 52.	O indicador trata da seguinte situação: até fevereiro/2004, as pensões concedidas poderiam ser cadastradas com tipos de códigos inferiores a 52, o que possibilitava ao cadastrador o preenchimento do campo de proventos/remuneração com qualquer valor. A partir da referida data, foi adotado o código-tipo 54 que, ao ser selecionado, efetua automaticamente o cálculo do benefício devido, conforme as datas de ingresso no serviço público e do óbito, garantindo assim maior confiabilidade dos dados registrados no SIAPE. Dessa forma, o indicador em questão aponta os casos de instituição de pensão registrados após 2004 em tipos inferiores a 52, que devem ser corrigidos para fins de confirmação do valor por meio do cálculo automático do sistema. Foram identificadas onze ocorrências, quais sejam servidores com matrículas Siape 04591305, 04591356, 05262097, 04591364, 05028469, 04591208, 05350247, 04563441, 04555007, 04432029 e 04591224, para as quais foram solicitadas ao gestor as devidas correções.	O INCRA informou que as situações foram regularizadas, apresentando documentação comprobatória do SIAPE.
--	---	--

* As informações prestadas pelo gestor foram encaminhadas à CGU por meio do Ofício/AUD/ nº 221, de 17/10/2011, exceto quando há citação expressa.

Dessarte, pode-se observar que, de modo geral, os atos de pessoal praticados pelo INCRA estão em conformidade com os ditames legais. Os indicadores analisados demonstraram poucas ocorrências, que foram sanadas pelo gestor tão logo comunicadas, de acordo com a legislação pertinente. As demais inconsistências encontradas ou questionamentos realizados pela equipe de auditoria foram prontamente esclarecidos pela área de Recursos Humanos, sendo que houve pronto atendimento às solicitações de auditoria, demonstrando a adequabilidade dos controles internos, principalmente no tocante à rastreabilidade de documentação.

4. GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

4.1. Subárea - PROCESSOS LICITATÓRIOS

4.1.1. Assunto - FORMALIZAÇÃO LEGAL

4.1.1.1. Constatação

Impropriedades no planejamento da licitação e julgamento das propostas: ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários; não realização de estudo de quantitativo para a contratação; e

ausência de vínculo empregatício ou contratual entre a empresa contratada e a equipe responsável pela elaboração dos relatórios antropológicos.

Irregularidade no julgamento das propostas no Pregão nº 16/2011: licitante desclassificada por critério inadequado, gerando prejuízo de R\$ 607.518,84.

Foram constatadas impropriedades no planejamento das licitações e contratações realizadas em 2011 pelo Incra-Sede, conforme sumarizado na tabela a seguir e detalhado na sequência.

Licitação	Objeto	Orçamento-Base (R\$)	Impropriedade
Pregão nº 16/2011	Serviços técnicos na área de tecnologia da informação.	2.506.441,62	Ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários
Pregão nº 05/2011 e Adesão a atas (Vivo)	Serviços de transporte de mobiliário de servidores e contratação de serviços de telefonia móvel.	307.900,00 e 444.348,00.	Não apresentação de estudos de quantitativo para a contratação
Pregão 15/2011	Elaboração de 158 Relatórios Antropológicos	8.468.990,34	Ausência de vínculo empregatício ou contratual entre a empresa contratada e a equipe responsável pela elaboração dos relatórios antropológicos.

a) Pregão nº 16/2011 (Serviços de TI)

a.1) Ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários.

Em análise ao edital do processo licitatório do Pregão nº 16/2011 (Serviços de TI) não foi identificada cláusula que estabelecesse critérios de aceitabilidade dos preços unitários, conforme determina o inciso X do artigo 40 da Lei nº 8.666/1993, como se verifica no preâmbulo do edital e nos itens 7.2 e 7.4 a seguir:

*“O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, neste ato representado pela sua diretoria de gestão administrativa, mediante o pregoeiro, designado pela Portaria/Incra/DA nº 118, de 25 de agosto de 2011, torna público para conhecimento dos interessados, que, na data, horário e local abaixo designados, fará realizar licitação, na modalidade de pregão eletrônico, **do tipo menor preço global** (...)*

*7.2 - Após a sessão de lances, analisando a aceitabilidade ou não, o pregoeiro anunciará o licitante vencedor imediatamente após o encerramento da etapa de lances da sessão pública ou, quando for o caso, após negociação e decisão pelo pregoeiro acerca da aceitação do **lance de menor valor**. (...)*

7.4 Serão desclassificadas as propostas que:

I - contenham vícios ou ilegalidades;

II - não apresentem as especificações técnicas exigidas pelo Termo de Referência;

III - apresentarem preços finais superiores ao valor máximo mensal estabelecido pelo órgão ou entidade contratante no instrumento convocatório;

IV - apresentarem preços que sejam manifestamente inexequíveis; e

V - não vierem a comprovar sua exequibilidade, em especial em relação ao preço e a produtividade apresentada.” (grifo nosso)

Apesar da ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários, durante a fase de lances, a licitante LIFE TECNOLOGIA E CONSULTORIA LTDA (CNPJ - 00.660.928/0001-00), mesmo tendo apresentado menor preço global ao que foi contratado, foi desclassificada por apresentar preço unitário inaceitável para a administração quanto à composição do lucro que teria sobre cada serviço contratado.

b) Pregão nº 5/2011 (Serviços de transporte de mobiliário)

b.1) Não apresentação de estudo de quantitativo para a contratação.

Na análise do processo licitatório 54000.002019/2010-08, formalizados para atender demanda de serviços de transporte rodoviário de mobiliário em geral, bagagens, veículos e outros objetos de propriedade de servidores do Incra, verificou-se que não há motivação para abertura de certame, que justifique o quantitativo contratado, que foi especificado no item 6 do Termo de Referência da seguinte forma:

Distância	Quantidade de viagens	Volume transportado
0 a 500	22	407
501 a 1000	30	585
1001 a 2000	37	462
2001 a 3000	22	374
Acima de 3000	22	367

Apesar de informar que foram utilizados os dois contratos anteriores (CRT/DF 74700/2007 e CRT/DF 14200/2010) para justificar o quantitativo, não constam no processo documentos que comprovem o estudo realizado.

Ademais, considerando que o Contrato 23.600/2011 expirou em 31/12/2011, foi realizada uma análise comparativa do orçamento base com o executado nesse contrato, conforme segue:

Item	Orçamento base Pregão 05/2011	Notas fiscais Execução	Diferença (orçado – executado)
Quantidade de viagens	133	19	114
Volume	2195	669,82*	1525,18
Valor	R\$ 1.115.198,33	R\$ 107.249,62	R\$ 1.007.948,71

Após análise do quantitativo e valores orçados e executados, verifica-se que o orçamento previu uma necessidade superior à executada correspondente a R\$1.007.948,71.

c) Adesão às Atas de Registro de Preço nº 087/2009-Marinha do Brasil e nº 298/2010-Justiça Federal/RJ

c.1) Não realização de estudo de quantitativo para a contratação.

Na análise dos processos licitatórios 54000.001376/2010-41 e 54000.000134/2011-11, formalizados subsequentemente para atender demanda de serviços de telefonia móvel no âmbito do INCRA, verificou-se que não há motivação para abertura de certame que justifique o quantitativo contratado. O primeiro processo refere-se à contratação de 163 terminais móveis (telefones celulares); o segundo, 300 terminais, sendo que não há definição precisa sobre quais e quantos servidores da entidade utilizarão os telefones celulares.

Nos dois casos, os processos tratam de adesão à ata de registro de preços, porém ambos são iniciados apenas por memorando, emitido pelo chefe da Coordenação-Geral de Administração e Serviços Gerais (DAA), à época, em cujo texto apenas há menção a “necessidades da Autarquia”, sem a devida fundamentação legal, consubstanciada em estudos de necessidade, série histórica de demandas ou requisição justificada de autoridade competente.

Verificou-se ainda que a Portaria INCRA/P/nº 600, de 27/09/2010, que disciplina o uso e controle de despesas com serviços de telefonia móvel, aponta os cargos cujos ocupantes têm direito à utilização de celulares corporativos e respectivos limites de gastos de cada um. Todavia, não há identificação de quantos servidores de fato utilizam telefone celular funcional.

Para obter essa informação, foi expedida pela equipe de auditoria a Solicitação de Auditoria nº 201119033/004, de 10/02/2011, solicitando a relação de servidores do INCRA que possuem telefone celular. Por meio do Memo/DAA/nº 15/2012, de 15/02/2012, o gestor apresentou uma planilha com 79 aparelhos de telefone, com o nome do respectivo responsável e o cargo ocupado. Dessa feita, verifica-se que há divergência entre o quantitativo de celulares realmente utilizados pela Autarquia e o quantitativo contratado.

d) Pregão nº 15/2011 (Relatórios Antropológicos)

d.1) Ausência de vínculo empregatício ou contratual entre a empresa contratada e a equipe responsável pela elaboração dos relatórios antropológicos.

Foi constatada ausência de vínculo entre as empresas contratadas e as equipes responsáveis pela elaboração dos relatórios antropológicos, que garanta que tais relatórios sejam efetivamente confeccionados pelos profissionais contratados, o que fere o § 3º do artigo 13 da Lei 8.666/93:

“Art. 13 Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral; (...)

§ 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.” (grifo nosso)

Causa:

Deficiência de capacitação para elaboração de edital/contrato e para julgamento das propostas de preços; falta de critérios objetivos e padronizados para a elaboração de estudo de necessidades, orçamento-base e critérios de julgamento.

Manifestação da Unidade Examinada:

a) Pregão nº 16/2011 (Serviços de TI)

a.1) No tocante à ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários verificada no Pregão nº 16/2011, em atendimento à Solicitação de Auditoria 201119033/02, de 01/02/2012, a unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado justificativas por meio do MEM. 18/DAA, conforme segue:

“Com relação ao item 12 b, a justificativa de recusa da proposta da licitante Life Tecnologia e Consultoria Ltda, pelo melhor lance de R\$ 181.000,00 encontra-se na Ata do pregão 16/2011, no campo eventos do item, relativo ao item 1, grupo 1, conforme transcrito abaixo:

Recusa da proposta. Fornecedor: LIFE TECNOLOGIA E CONSULTORIA LTDA, CNPJ/CPF: 00.660.928/0001-00, pelo melhor lance de R\$ 181.000,00. Motivo: após análise das planilhas, o setor de contratos verificou que a empresa não justificou o penúltimo parágrafo do memo 158/2011, ‘Quanto à resposta do módulo “5”, item “C”, desta forma o setor de contratos não acatou os ajustes apresentados na planilha final.’

Pode-se observar que, de acordo com o registro de mensagens do sistema constantes na ata do pregão, a empresa foi notificada a realizar as devidas correções.”

Após reunião de busca conjunta de soluções, realizada entre o Incra e a CGU no dia 25/5/2012, foi encaminhado, pelo Incra, e-mail anexo ao Ofício/Incra/DA/nº 295/2012, com os seguintes esclarecimentos adicionais sobre o assunto:

"Da primeira análise das planilhas de custos apresentadas pela licitante Life Tecnologia e Consultoria Ltda, geramos o mem. nº 153/2011 - DAA-3 (fl. 644 do citado processo), relatando as considerações pertinentes e solicitando, à licitante, esclarecimento.

Em resposta, a licitante encaminha novas planilhas de custos e, ao analisarmos as novas planilhas apresentadas, apontamos outros itens que naquele momento julgamos pertinentes, quais sejam: o aumento de percentual do lucro, majoração do valor final de alguns postos de trabalho. Assim, a licitante foi notificada, para esclarecer os itens mencionados, por meio do memo 158/2011 - DAA-3, que não foi juntado aos autos. O referido memo poderá ser observado na ata final do certame, por meio da mensagem enviada em 21/10/2011.

Em atendimento ao referido documento, a licitante encaminha novas planilhas, porém não menciona, tampouco esclarece os pontos solicitados, caracterizando desconhecimento relativo aos valores a serem pagos em alguns postos de trabalho. Demonstrou também, no nosso entendimento, o jogo de planilha, uma vez que cada proposta apresentada alterava itens nas planilhas sem as devidas justificativas.

Sendo assim, concluímos que a desclassificação da empresa se deu por ser verificado o jogo de planilhas no certame em questão. Prática essa proibida pelo TCU nas licitações.

Esclarecemos, ainda, que a análise das planilhas se deu de forma criteriosa, privilegiando-se os princípios que regem a Administração Pública, tais como legalidade, transparência e julgamento justo para as licitantes. Portanto, não há que se falar em desclassificação da referida empresa somente por critério de aceitabilidade de preços, mas sim obedecendo-se as regras postas no edital da licitação.

Embora não tenha regras de preço unitário para análise de proposta de preços no edital de licitação, impropriedade já sanada nos editais atuais, a análise dos administradores no presente caso se deu de forma íntegra, em respeito ao disposto na lei, não tendo sido privilegiado somente o princípio da economicidade porque tais princípios devem ser observados com sopesamento de valores, não sendo uma mais importante que o outro. E, portanto, justifica-se a desclassificação da empresa com base nos critérios objetivos de jogo de planilhas. Caso não tivesse sido observado o jogo de planilhas e classificado a referida empresa, teríamos um contrato com preço menos a primeira vista, mas que seria prejudicial e não econômico para o INCRA em caso de aditivos contratuais, o que é rechaçado pelos Órgãos de Controle."

b) Adesão às Atas de Registro de Preço nº 087/2009-Marinha do Brasil e nº 298/2010-Justiça

Federal/RJ (telefonia móvel)

b.1) Sobre o assunto, a Coordenação Geral de Administração e Serviços Gerais se manifestou nos seguintes termos:

“Atinente às constatações do item 8, informamos que em relação aos processos de adesão a atas de registros de preços (processo 54000.000210/2010-15 Ata 87/2009 – Marinha do Brasil e processo 54000.000134/2011-11 Ata 298/2010 – Justiça Federal/RJ), não foi localizado estudo prévio que comprove a necessidade de contratação de linhas telefônicas móveis indicado nas respectivas atas. No entanto, realizamos estudo técnico (base de cálculo para quantidade de linhas) para a licitação que ocorrerá em 2012 (a documentação comprobatória segue anexa);”

c) Pregão nº 15/2011 (Relatórios Antropológicos)

c.1) Para esclarecimento do assunto, foi enviada ao Incra a Solicitação de Auditoria nº 201119033/006, que foi respondida nos seguintes termos:

“Em resposta à S.A. 201119033/06, de 16/02/2012, item nº 18, informamos que a Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas – DFQ - avalia apenas a capacidade técnica das empresas e equipes contratadas. Não dispomos dos documentos que comprovem os vínculos entre as empresas e equipes contratadas (registro de emprego ou contrato de prestação de serviço). Contudo, estamos providenciando que as empresas nos enviem cópias dos documentos que comprovem tais vínculos, para que possamos incluí-los nos processos.”

Em atendimento à solicitação feita pela CGU na reunião de busca conjunta de soluções, realizada entre o Incra e a CGU no dia 25/5/2012, foi enviada pelo gestor, anexa ao Ofício 125/2012 - AUD, de 5/6/2012, documentação que comprova os vínculos empregatícios entre cinco empresas contratadas pela Autarquia e os técnicos por elas contratados para a elaboração dos relatórios antropológicos. Segundo o gestor, o Incra ainda aguarda o envio de documentação da empresa "Terra Consultoria em Engenharia e Meio Ambiente LTDA EPP".

Análise do Controle Interno:**a) Pregão nº 16/2011 (Serviços de TI)**

a.1) Quanto à ausência de critérios de aceitabilidade de custos unitários, o inciso X do artigo 40 da Lei nº 8.666/1993 determina a inclusão, no ato convocatório, de cláusula que estabeleça tais critérios – unitários e global:

“Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: (...)

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;” (grifos nossos)

O Decreto nº 5.450/2005, regulação específica para a modalidade de pregão eletrônico, estabelece:

“Art. 2º (omissis) (...)

§ 2º Para o julgamento das propostas, serão fixados critérios objetivos que permitam

aferir o menor preço, devendo ser considerados os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital.” (grifo nosso)

Tal definição remete ao artigo 3º da Lei nº 10.520/2002, da qual o retrocitado Decreto decorre, onde se descrevem as informações fundamentais do instrumento convocatório, elementos mínimos sem os quais fica impossibilitada a Administração Pública de promover regular procedimento licitatório:

“Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, **os critérios de aceitação das propostas**, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; (...)

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras: (...)

III - do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso;” (grifos nossos)

A inexistência de condições para aceitabilidade dos preços unitários no edital impossibilita a análise dos custos unitários pelo Pregoeiro e a consequente desclassificação de licitantes por equívocos nos preços unitários de alguns itens, conforme preconiza o art. 3º da Lei nº 8.666/1993:

*“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”* (grifo nosso)

Conforme dispõe a Lei de Licitações, a administração deve observar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório – abstendo-se, portanto, de aplicar critérios de aceitabilidade de propostas não definidos no Edital.

Ainda, deve-se ressaltar a importância de estabelecimento de critérios de julgamento dos preços unitários no procedimento licitatório, como observado no Acórdão TCU 1684/2003:

“ (...) há que se nortear pelo entendimento, já comum no Tribunal, de que estando o preço global no limite aceitável, dado pelo orçamento da licitação, os sobrepreços existentes, devido à falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se acrescentam quantitativos aos itens de serviço correspondentes, porque, até esse momento, como disse antes, o valor contratado representava o equilíbrio entre preços altos e baixos, apesar do vício de origem.”

Sobre o assunto, resenha de jurisprudência disponível no site do TCU desde 27.3.2009 enfatiza a necessidade de critérios de aceitabilidade de preços nos instrumentos convocatórios, como se transcreve a seguir:

“Situação: Entendimento consolidado

*Texto: O estabelecimento dos **critérios de aceitabilidade de preços unitários**, com a fixação de preços máximos, ao contrário do que sugere a interpretação literal do art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, **é obrigação do gestor e não sua faculdade**, uma vez que o limite constitui fator ordenador da licitação, ao evitar a disparidade exagerada dos*

preços unitários e global constantes das propostas, situação que poderia predispor a contratação futura a alterações indevidas.

(...) *Controle: 1058 4 2 2 0” (grifo nosso)*

No mesmo sentido vão os Acórdãos nº 1.941/2006, nº 206/2007, nº 1.768/2008 e nº 157/2009, todos do Plenário do TCU.

Dessa forma, conforme preconiza o inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, os critérios de aceitabilidade dos preços unitários devem constar no edital de forma a possibilitar à Administração a análise dos custos unitários das propostas de preços das empresas licitantes. Portanto, a regra é a definição de critérios de aceitabilidade de preços unitários, a fim de impossibilitar possível jogo de planilha, quando necessária a celebração de termo aditivo no decorrer do prazo de vigência contratual.

Quanto à desclassificação de licitantes por critérios não previstos no edital, consta nos autos do processo que a empresa Life Tecnologia e Consultoria Ltda., em resposta ao Memo 158/2011, enviou e-mail para o Incra encaminhando anexas as planilhas com os ajustes feitos.

Todavia, o Incra não aceitou as alterações da planilha e desclassificou a empresa motivando descumprimento ao item C do módulo 5 do anexo VIII do edital. Contudo, esse item diz respeito ao lucro que a empresa orça pelos trabalhos que serão prestados por cada serviço licitado, conforme as especificações do edital.

Assim, não cabe ao Incra interferir no lucro estabelecido pela licitante, em consonância com o disposto no Acórdão nº 2355/2009 – TCU – Plenário:

“A sociedade empresária pode apresentar sua proposta adotando a parcela de lucro que entender conveniente, segundo seu próprio e exclusivo cálculo empresarial, desde que, mesmo assim, o valor total e final da proposta continue competitivo. Devemos ressaltar que globalmente o que se busca na licitação do tipo melhor preço é o menor dispêndio para a Petrobras, aliado à viabilidade e exequibilidade das propostas apresentadas. Não cabe à Petrobras analisar se o lucro da licitante é alto ou baixo, e sim verificar se o valor total apresentado encontra-se dentro da estimativa de custos planejadas, levando-se em consideração as conjecturas do mercado de oferta e demanda de bens e serviços, bem como a sua coerência quanto a quaisquer irregularidade e ilegalidade, viabilidade e exequibilidade do projeto, obra ou serviço a ser executado.” (grifo nosso)

Dessa forma, é inadequada a desclassificação da empresa Life Tecnologia e Consultoria Ltda do processo licitatório, com base na argumentação de que seu lucro não está apropriado.

Ademais, ao comparar as propostas finais, por item, apresentadas pela licitante Life Tecnologia e Consultoria Ltda e a empresa contratada, verificou-se o que segue:

Item	Licitante desclassificada: Life Tecnologia e Consultoria Ltda	Contratada: Hepta Tecnologia e Informática Ltda	Diferença
1	R\$ 180.768,00	R\$ 211.440,46	R\$ 30.672,46
2	R\$ 239.254,80	R\$ 427.188,99	R\$ 187.934,19
3	R\$ 94.846,56	R\$ 234.360,00	R\$ 139.513,44
4	R\$ 289.479,12	R\$ 291.987,54	R\$ 2.508,42
5	R\$ 372.138,48	R\$ 445.430,12	R\$ 73.291,64
6	R\$ 97.087,20	R\$ 91.240,21	-R\$ 5.846,99
7	R\$ 69.113,40	R\$ 91.200,00	R\$ 22.086,60
8	R\$ 125.401,08	R\$ 234.360,00	R\$ 108.958,92

9	R\$ 316.284,00	R\$ 358.837,17	R\$ 42.553,17
10	R\$ 122.130,24	R\$ 120.420,31	-R\$ 1.709,93
Total	R\$ 1.906.502,88	R\$ 2.506.464,80	R\$ 607.518,84

* Soma da diferença entre as propostas de preços finais, desconsiderando os itens 4, 6 e 10, já que nesses itens a empresa Hepta já seria habilitada por apresentar menor preço.

Após análise da Tabela acima, identifica-se que para 70% dos itens a licitante desclassificada, Life Tecnologia e Consultoria Ltda, apresentou proposta de preço abaixo da empresa declarada vencedora. A soma das diferenças desses 7 (sete) itens corresponde a R\$ 607.518,84.

Portanto, a desclassificação indevida da licitante Life Tecnologia e Consultoria Ltda gerou um prejuízo para o Erário da ordem de R\$ 607.518,84.

Informa-se que após reunião de busca conjunta de soluções, o Gestor encaminhou justificativas para a desclassificação da licitante. Após análise da documentação encaminhada à CGU, por meio do Ofício/Incra/DA/nº 295/2012, verificou-se o que segue:

i) O gestor, por meio do Mem. 153/11 - DAA-3 fez ressalvas e solicitou esclarecimentos quanto aos seguintes itens da primeira proposta:

Item	Ressalva do Incra	Providências da empresa
Módulo 2 - Benefícios mensais e diários;	Informou que a assistência médico-hospitalar é um auxílio de livre adesão dos funcionários da empresa.	A empresa retirou esse item da planilha de custos.
Submódulo 4.2 - 13º salário e Adicional de Férias;	Solicitou à empresa que apresentasse memória de cálculo.	Foi apresentada a memória de cálculo.
Submódulo 4.4 - Provisão para Rescisão;	Solicitou à empresa que apresentasse memória de cálculo.	Não houve alteração na planilha.
Submódulo 4.5 - Custos de Reposição do Profissional Ausente – item A – Férias;	Solicitou à empresa que apresentasse memória de cálculo.	Foi apresentada a memória de cálculo.
Submódulo 4.5 - Custos de Reposição do Profissional Ausente – item B – Outros;	Informou que a inclusão de tais despesas não estavam previstas no manual de orientação.	A empresa retirou esse item da planilha de custos.
Módulo 5 - Custos Indiretos, Tributos e Lucro; Item A – Custos Indiretos	Informou que a empresa utilizou percentuais distintos e solicitou à empresa memória de cálculo.	A empresa padronizou os custos indiretos em 10% e aumentou o percentual de lucro em relação à primeira planilha.

ii) O gestor, por meio do Mem. 158/11 - DAA-3, fez ressalvas quanto aos seguintes itens:

Item	Ressalva do Incra	Providências da empresa
Módulo 2 - Benefícios mensais e diários;	A empresa não mais poderá incluir os custos com assistência médica em suas planilhas.	
Submódulo 4.4 - Provisão para Rescisão;	Solicitou novamente à empresa que apresentasse memória de cálculo.	Foi apresentada a memória de cálculo.

Módulo 5 - Custos Indiretos, Tributos e Lucro; Item A – Custos Indiretos	Informou que a empresa utilizou percentuais distintos e solicitou à empresa memória de cálculo.	A empresa padronizou os custos indiretos em 10% e aumentou o percentual de lucro em relação à primeira planilha. Todavia, não apresentou as memórias de cálculo.
Módulo 5 - Custos Indiretos, Tributos e Lucro; Item C – Lucros	Informou que a empresa utilizou percentuais distintos e solicitou à empresa memória de cálculo.	A empresa não alterou os percentuais e não apresentou memória de cálculo.

iii) Após análise da terceira planilha apresentada pela empresa, considerando os dados apresentados na tabela acima, o Incra justificou a desclassificação da empresa informando que ela não justificou o módulo 5, item C, que diz respeito ao lucro da empresa.

Apesar do aumento ocorrido para alguns postos de trabalho, conforme relatado no Mem. 158/11 - DAA-3, outros postos tiveram o valor reduzido, diminuindo, assim, o valor global final da proposta, conforme tabela a seguir.

Tipo de serviço	Proposta 1	Proposta 2	Proposta 3
Controle Técnico Operacional de Serviços de TI	R\$ 179.852,40	R\$ 183.634,80	R\$ 180.768,00
Administração e Operação de Rede Windows Server	R\$ 239.073,60	R\$ 241.232,40	R\$ 239.254,80
Administração e Operação de Correio Eletrônico	R\$ 109.598,16	R\$ 94.920,00	R\$ 94.846,56
Suporte Infraestrutura	R\$ 293.838,00	R\$ 289.700,40	R\$ 289.479,12
Segurança da Informação	R\$ 372.929,04	R\$ 375.440,76	R\$ 372.138,48
Monitoramento de Rede de Dados	R\$ 106.982,40	R\$ 97.156,80	R\$ 97.087,20
Administração e Operação de Sistemas Multimídia	R\$ 74.919,12	R\$ 69.165,72	R\$ 69.113,40
Administração e Operação de Sistemas de Armazenamento de Dados e Cópias de Segurança	R\$ 129.839,40	R\$ 125.495,16	R\$ 125.401,08
Administração e Operação de Banco de Dados	R\$ 319.341,60	R\$ 316.540,80	R\$ 316.284,00

Administração e Operação de Aplicação	R\$ 124.795,68	R\$ 122.130,24	R\$ 122.130,24
Total	R\$ 1.951.169,40	R\$ 1.915.417,08	R\$ 1.906.502,88

Verificou-se, ainda, em análise aos arquivos constantes do Comprasnet, que houve diferenças entre a primeira e a última proposta apresentada pela empresa Hepta Tecnologia e Informática, quanto aos percentuais dos itens A (Custos indiretos) e C (Lucro) do módulo 5 (custos indiretos, tributos e lucro).

Proposta/item	“Hepta_proposta de preços e planilhas de custos e formação de preço.pdf” (08/11/2011)	“Proposta completa enviada.pdf” (17/11/2011)
Item A – Custos Indiretos	16,30 %	19,90 %
Item C - Lucro	11,21 %	12,29 %

Sendo assim, não restaram evidenciados, na justificativa do Incra, indícios de jogo de planilha pela licitante Life Tecnologia e Consultoria Ltda.

b) Pregão nº 5/2011 (transporte de mobiliário) e c) Adesão às Atas de Registro de Preço nº 087/2009-Marinha do Brasil e nº 298/2010-Justiça Federal/RJ

Para o Pregão nº 5/2011 o Incra informou ter se baseado em dois contratos anteriores para chegar ao quantitativo estabelecido no Termo de Referência. Todavia, não apresentou as devidas justificativas no referido Termo, bem como estudo de quantitativo necessário para contratação.

A título de informação, verificou-se os quantitativos previstos nos Pregões 07/2007 e 1/2010, já que os contratos decorrentes desses pregões subsidiaram o estudo de necessidades do Incra, de acordo com informações prestadas pelo Gestor. A Tabela abaixo contempla os quantitativos e volumes orçados:

	Pregão 7/2007		Pregão 1/2010		Pregão 5/2011	
Distância (km)	Qtd. Viagens	Volume transportado (m3/km)	Qtd. Viagens	Volume transportado (m3/km)	Qtd. Viagens	Volume transportado (m3/km)
0 a 100	25	300	31	300	-	-
101 a 500	18	324	22	324	22	407
501 a 1000	24	432	30	432	30	585
1001 a 2000	30	540	37	540	37	462
2001 a 3000	18	324	22	324	22	374
acima de 3000	18	324	22	324	22	367
* As planilhas de quantitativos do edital e do termo de referência do Pregão 1/2010 estão divergentes. Assim, foi considerada a tabela que consta no item 1 do edital.						

Importante observar, entretanto, que o quantitativo orçado deve referenciar a real necessidade da Autarquia, sendo que apenas é identificado quando da análise dos transportes efetuados nos contratos, ou seja, o estudo deve ter como subsídio a evolução histórica de transportes realizados, bem como o planejamento gerencial do Incra, que pode implicar em transferências de servidores. Tal análise não foi contemplada no Processo Licitatório nº 54000.002019/2010-08, o que pode acarretar previsão

inadequada de recursos que devem ser pré-empenhados pela Administração.

Ressalta-se que a não realização de estudo de necessidades quando da realização do Pregão 05/2011 acarretou uma superestimativa em torno de 1.039%, comprometendo o orçamento do Incra em R\$1.007.948,71.

Já para a adesão às Atas de Registro de Preço, o Gestor reconheceu não ter estudo prévio que comprove a necessidade contratada.

A Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, traz que:

“Art. 15. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter: (...)

V - a justificativa da relação entre a demanda e a quantidade de serviço a ser contratada, acompanhada, no que couber, dos critérios de medição utilizados, documentos comprobatórios, fotografias e outros meios probatórios que se fizerem necessários;”

Assim, além de haver a previsão dos quantitativos a serem contratados, deve-se ter, também, justificativa adequada para tal quantitativo, baseada em estudos de necessidade, série histórica de demandas ou requisição justificada de autoridade competente. Tais justificativas não foram demonstradas pelo Incra nos processos supracitados, expondo uma falha no planejamento do processo licitatório, evidenciando-se, assim, a falta de critérios objetivos e padronizados para a definição do quantitativo orçado pela Administração.

De acordo com o Regimento Interno do Incra:

*“Art. 19. À Diretoria de Gestão Administrativa (DA) compete propor atos normativos, **coordenar e supervisionar** a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de administração orçamentária e financeira, contabilidade, recursos humanos e **serviços gerais** e propor, supervisionar, controlar e acompanhar a implementação de convênios, contratos e instrumentos congêneres relativos à sua área de competência. (...)*

*Art. 29. À Coordenação-Geral de Administração e Serviços Gerais (DAA) compete estruturar, executar e **acompanhar as atividades de licitação e contratos**, administração de bens patrimoniais e de serviços gerais, introduzir técnicas e métodos objetivando o alcance de melhores índices de eficiência, desempenho e redução de custos e orientar e supervisionar as Unidades descentralizadas homólogas. (...)*

Art. 30. À Divisão de Licitação (DAA-1) compete: (...)

III - instruir os processos licitatórios;”

Conforme o exposto, verifica-se que tanto a Coordenação-Geral de Administração e Serviços Gerais (DAA) quanto a Diretoria de Gestão Administrativa (DA) deveriam, efetivamente, acompanhar e supervisionar os processos licitatórios, visando a diminuição da probabilidade da ocorrência de falhas em tais processos.

Conclui-se, portanto, que há fragilidade estrutural nos controles internos, pela não observância do Regimento Interno quanto à existência de instâncias revisoras que certifiquem que o processo licitatório esteja de acordo com a legislação e com as boas práticas de gestão.

c) Pregão nº 15/2011 (Relatórios Antropológicos)

O item 6 do Termo de Referência do Pregão nº 15/2011 dispõe que:

“6. DA CONSTITUIÇÃO DAS EQUIPES

As equipes serão constituídas por Lote, devendo ser compostas, no mínimo, por um coordenador, que será o responsável técnico pelo trabalho, e por assistentes, conforme número mínimo de profissionais designados na tabela abaixo.

Devido à natureza dos serviços e à preponderância da perspectiva antropológica, é necessário que a coordenação dos trabalhos seja realizada por profissional com titulação mínima de mestrado em Antropologia e que tenha experiência prévia comprovada de trabalho junto a comunidades quilombolas e/ou em temáticas análogas, como as relativas aos povos indígenas ou povos e comunidades tradicionais, especialmente no que tange à territorialidade. O coordenador será o responsável técnico pelo(s) Relatório(s) Antropológico(s) relativo(s) ao Lote sob sua respectiva coordenação.

É necessário que as equipes sejam compostas de um antropólogo por cada relatório contratado no lote. Este antropólogo deverá ter formação mínima de Bacharel em Antropologia ou em Ciências Sociais com habilitação em Antropologia ou mesmo qualquer área de formação e Pós-Graduado em Antropologia. (...)

Além deste profissional, as equipes deverão ser compostas por profissionais assistentes que tenham, preferencialmente, formação em Ciências Humanas, Agrárias e Ambientais, sendo que pelo menos um destes tenha experiência em geoprocessamento e operacionalização de GPS.” (grifo nosso)

O objeto da contratação consiste na elaboração de 158 (cento e cinquenta e oito) Relatórios Antropológicos, de caracterização histórica, econômica, sociocultural e ambiental, os quais deverão fornecer subsídios técnicos para a identificação e delimitação dos territórios das comunidades remanescentes de quilombo.

Considerando a natureza do objeto, qual seja, estudo técnico especializado, é primordial o estabelecimento de critérios para definição da qualificação técnica necessária para confecção dos relatórios, conforme disposto no Termo de Referência citado acima.

Entretanto, não foi determinado no Edital do Pregão documento que garanta a vinculação dos profissionais com as empresas licitantes. Posto isso, torna-se falível a garantia da execução dos serviços pelas equipes apresentadas, que traz como consequência o risco da não aplicação dos requisitos de qualificação exigidos.

Para garantir que a execução do serviço seja efetivamente realizada pelos profissionais contratados pelas licitantes vencedoras, o § 3º do artigo 13 da lei 8.666/93 estabelece que as empresas ficam obrigadas a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto dos contratos.

Para essa garantia, o Incra deveria exigir das empresas a comprovação de vínculo empregatício ou contratual existente entre essas e os profissionais contratados, o que pode ser feito mediante contrato de prestação de serviços, conforme jurisprudência do TCU, Acórdão nº 2382/2008 - TCU – Plenário:

“Destaque-se que a jurisprudência nesta Corte de Contas é pacífica no sentido de reconhecer que o profissional apontado a atender às exigências de qualificação técnico-profissional possa ser vinculado à empresa por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum, sem, necessariamente, possuir vínculo trabalhista com a empresa licitante (Acórdãos 2.297/2005, 361/2006, 291/2007 e 597/2007, 1.110/2007, todos do Plenário).”

Da maneira como foi realizada a contratação não fica garantida a confecção dos relatórios antropológicos por aqueles profissionais apresentados pelas empresas para a execução do objeto do contrato.

Em que pese ter sido apresentada, após a reunião de busca conjunta de soluções, anexa ao Ofício 125/2012 - AUD, de 5/6/2012, documentação que comprova os vínculos empregatícios entre cinco das seis empresas contratadas pela Autarquia e os técnicos por elas contratados para a elaboração dos relatórios antropológicos, a constatação ficará mantida até que a empresa "Terra Consultoria em Engenharia e Meio Ambiente LTDA EPP" apresente sua documentação.

Recomendações:

Recomendação 1:

Apresentar a comprovação do vínculo firmado entre os profissionais apresentados para a realização do serviço e as empresas contratantes, relativamente ao Pregão nº 15/2011 (Relatórios Antropológicos).

Recomendação 2:

Realizar pesquisa de levantamento de necessidades para contratação de serviço de telefonia móvel e de transporte rodoviário de mobiliário de servidores do Incra, bem como promover a repactuação do quantitativo contratado, se for o caso.

Recomendação 3:

Promover capacitação de servidores da área de licitações e contratos, principalmente no tocante à realização de estudo de quantitativo para a contratação, à elaboração do orçamento-base em planilhas de quantitativos e preços unitários, estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços unitários, bem como capacitação dos pregoeiros, especificamente quanto à vinculação ao instrumento convocatório.

Recomendação 4:

Estabelecer rotinas que visam à definição de critérios objetivos e padronizados para o planejamento das licitações, principalmente no tocante à elaboração de estudos de necessidades, orçamento-base e critérios de julgamento. Além disso, definir controles internos adequados e suficientes para revisão dos processos administrativos da área de contratações.

Recomendação 5:

Providenciar a imediata repactuação do Contrato nº 27.200/2011, relativo ao Pregão nº 16/2011 (serviços técnicos na área de Tecnologia da Informação), quanto aos itens 1 a 3, 5, 7 a 9, adotando como referência a proposta de preços da empresa Life Tecnologia e Consultoria Ltda. Caso a negociação não obtenha êxito, providenciar a rescisão do Contrato nº 27.200/2011, conforme art. 78, inciso XII da Lei 8.666/93.

4.2. Subárea - CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

4.2.1. Assunto - FISCALIZAÇÃO INTERNA

4.2.1.1. Constatação

Irregularidades na execução de contrato de telefonia móvel: ausência de controle de gastos com telefonia móvel e aquisição de aparelhos sem cobertura contratual.

Durante os trabalhos de campo, foi examinado o processo de pagamento relativo à execução do contrato CRT/DF 23.700/2011, celebrado com a empresa Vivo S/A (CNPJ 02.449.992/0155-10) para prestação de serviços de telefonia móvel, no valor de R\$ 444.348,00. O objeto do contrato inclui chamadas telefônicas, internet móvel e fornecimento de aparelhos celulares, em regime de comodato – isto é, para uso pelo INCRA enquanto durar o contrato, com posterior devolução dos equipamentos à empresa Vivo. Algumas irregularidades na execução do contrato foram verificadas pelo próprio INCRA, que suspendeu temporariamente os pagamentos à Vivo e, após diligências, definiu novo gestor do termo (servidor com matrícula SIAPE nº 1499775), posteriormente substituído, por meio da Ordem de Serviço INCRA/DA nº02, de 10/01/2012, por gestor definitivo (servidora com matrícula SIAPE nº 1499817).

A equipe de auditoria verificou dois pontos de irregularidade na execução contratual, a saber:

1) Ausência de controle de gastos com telefonia móvel:

O processo licitatório traz em seus autos a Portaria INCRA/P/nº 600, de 27/09/2010, que estipula limite trimestral de despesas com telefonia móvel no âmbito do INCRA, de acordo com a espécie de usuário, e determina ainda que seja publicada em Boletins de Serviço a relação de gastos com telefonia móvel, por usuário. Verificou-se que essa relação não foi publicada em tais boletins e também que o contrato em comento não contém cláusula de fiscalização, estabelecendo que a execução deva ser fiscalizada por um representante da Administração, com poderes de determinar o que for necessário à regularização de falhas, consoante o disposto nos artigos 58, inciso III, e 67 da Lei nº 8.666/93. Tampouco há menção de que a execução deve ser balizada pela referida Portaria.

Com o intuito de averiguar o atendimento aos limites estabelecidos na Portaria Incra/P/nº 600/2010, requisitou-se, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201119033/004, de 10/02/2012, a relação de servidores que possuem celular funcional (nome e cargo), o número do telefone e período de utilização. Em resposta, a Coordenadora-Geral de Administração e Serviços Gerais enviou à CGU, por meio do Mem/DAA/nº15/2012, de 15/02/2012, uma relação de 67 servidores que utilizam celular corporativo, além de cópias de 63 termos de responsabilidade e recebimento de aparelhos.

Todavia, é impossível a verificação do atendimento aos limites estipulados, uma vez que a Portaria em comento trata de limites trimestrais, com a possibilidade de compensação de gastos excessivos de um mês em outro, e não constam do processo notas fiscais discriminadas sequenciais, relativas a um trimestre completo.

Acrescente-se que, de doze faturas constantes do processo, apenas quatro estão com a devida discriminação, contendo os números dos telefones móveis e valores de minutos gastos por ligação. Em duas dessas, pode-se verificar a identificação de um celular corporativo pertencente a uma funcionária terceirizada da empresa Instituto Vargas de Pesquisas e Serviços Ltda (CNPJ 01.798.730/0001-42), conforme relatado em Dezembro/2011 pelo gestor do contrato (servidor com matrícula SIAPE nº 1499775), às fls. 51 do processo em comento. Destarte, pode-se verificar uma despesa total de R\$ 963,49, referente somente ao telefone celular utilizado pela funcionária terceirizada.

Visando verificar quantos celulares foram entregues pela Vivo ao INCRA, em cumprimento ao contrato, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201119033/007, de 24/02/2012, requisitando a relação dos telefones celulares entregues pela Vivo ao Incra com os respectivos números de IMEI (“*International Mobile Equipment Identity*”) e números de “*chip*”, de acordo com o disposto na Cláusula Segunda do referido contrato. Em resposta, por meio do Ofício nº 30/2012-AUD, de 29/02/2012, a atual Coordenadora-Geral de Administração e Serviços Gerais apresentou os termos de responsabilidade de 63 aparelhos e relação de 67 responsáveis, conforme supramencionado no item 1 deste ponto, além de lista de doze celulares que se encontram em estoque, ressaltando que, como a Coordenação-Geral de Administração e Serviços Gerais foi reformulada recentemente (agosto/2011), com alocação de novos servidores e nova Coordenadora, a nova gestão somente tem conhecimento das relações encaminhadas, sendo que não há documentação relativa a demais aparelhos.

Destaque-se que a Coordenadora-Geral da área apresentou, junto com a resposta, e-mail endereçado à Vivo em 29/02/2012, solicitando a relação de celulares entregues ao INCRA por ocasião do cumprimento da supracitada Cláusula Segunda, uma vez que tal lista não foi localizada na entidade. Dessa feita, verifica-se que, dos trezentos terminais móveis que deveriam ter sido entregues, apenas 79 estão devidamente localizados.

2) Aquisição de aparelhos e serviços sem cobertura contratual:

De acordo com o Relatório Mensal de Acompanhamento do Contrato, acostado às fls. 140 dos autos, verificou-se que havia itens cobrados na fatura sem cobertura contratual, sob a nomenclatura de “Parcelamento de Aparelhos”, incluindo telefones celulares, “tablets” e cartões do tipo pré-pagos.

Ressalte-se que o contrato em comento trata de uso de aparelhos celulares em regime de comodato, portanto, não haveria aquisição de telefones por parte do INCRA. Ainda, a contratação se deu para o tipo “plano de minutos”, um serviço pós-pago, que não inclui a aquisição de cartões pré-pagos, uma vez que todo o serviço deveria ser cobrado por meio de faturas.

De doze faturas constantes do processo, apenas quatro estão discriminadas, conforme supramencionado. Nestas, foi possível identificar a cobrança de “Parcelamento de Aparelhos”, totalizando o valor de R\$ 65.472,11, em valores já glosados pelo INCRA junto à empresa Vivo, como segue:

Fatura (mês de referência)	Valor total da fatura	Valor glosado (parcelamento de aparelhos)	Percentual do total glosado	Folhas do processo
Setembro/2011	R\$ 62.308,45	R\$ 45.074,70	72% do total	nº 143,144
Novembro/2011	R\$ 30.281,04	R\$ 10.784,71	35% do total	nº 69,70
Dezembro/2011	R\$ 23.982,73	R\$ 8.402,70	35% do total	nº 75,76,79
Janeiro/2012	R\$ 19.782,82	R\$ 1.210,00	6% do total	nº 148,150
Valores Totais	R\$ 136.355,00	R\$ 65.472,11	48% das quatro faturas	

Referente à glosa de valores, constam do processo e-mails remetidos pelo gestor do contrato à Vivo, solicitando o estorno e respectivo cancelamento das cobranças indevidas. À folha 149, consta resposta da Vivo ao INCRA, esclarecendo que:

“...a Vivo não vê irregularidades nem motivos para glosa de valores uma vez que o fornecimento de cartões pré-pagos ao INCRA seguiu as requisições formais do antigo chefe da Divisão de Serviços Gerais, Sr. Matrícula SIAPE 7182449, o qual foi indicado pela Diretora de Gestão Administrativa, Sra. Matrícula SIAPE 7173601, como responsável pela relação contratual existente entre o INCRA e a Vivo.” (nomes substituídos pelo nº da matrícula SIAPE, de modo a preservar a identidade dos servidores.)

Ressalta-se que a glosa refere-se apenas a quatro faturas. Outras oito notas fiscais, no total de R\$ 217.102,03, atestadas e pagas à Vivo SA, não sofreram auditoria, já que não há discriminação dessas faturas.

Causa:

Ausência de controles internos efetivos, que possibilitassem a identificação tempestiva das irregularidades apresentadas; atuação de terceirizado, contratado para outra finalidade e que não possui capacitação específica, no acompanhamento do Contrato CRT/DF 23.700/2011.

Manifestação da Unidade Examinada:

Visando esclarecer os pontos verificados, foram emitidas três Solicitações de Auditoria, com questionamentos específicos sobre a execução do contrato CRT/DF 23.700/2011, conforme segue:

I - Com a emissão da Solicitação de Auditoria 201119033/004, de 10/02/2012, a unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do Mem/DAA/nº15/2012, de 15/02/2012, conforme transcrito, editado o CPF de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

“1. Em atenção ao Mem. Nº 37/AUD, de 10/02/2012, que se reporta à SA nº201119033/004, de 10/02/2012, atinente às constatações dos itens nº 9,10 e 11, cumpre esclarecer que a atual gestão desta Coordenação-Geral assumiu os trabalhos em 18 de agosto de 2011, conforme a Portaria INCRA/P/nº425/2011. Assim que houve conhecimento acerca das possíveis irregularidades relativas aos Contratos firmados entre o INCRA e a empresa Vivo S/A, foram adotadas as seguintes providências:

- a) Devolução da funcionária terceirizada, CPF nº ***.000.626-**, para o Instituto Vargas LTDA;*
- b) Exoneração do chefe da Divisão de Serviços Gerais-DAA-2 (setor responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos referidos contratos), servidor matrícula SIAPE nº 7182449, conforme Portaria/INCRA/P/nº 620, de 11/11/2011;*
- c) Nomeação de novo chefe de Divisão-DAA-2, em 1º/12/2011, servidor matrícula SIAPE nº14997754, conforme Portaria/INCRA/P/nº655/2011;*
- d) Instauração do Processo Administrativo nº 54000.001027/2011-18, objetivando a apuração de possíveis irregularidades no âmbito da Sede desta Autarquia;*
- e) Designação de Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, conforme Portaria/INCRA/P/nº630, de 21/11/2011.”*

2. Acerca dos questionamentos, informamos:

- *Item nº 9-a (questionamento da CGU: apresentar as notas fiscais discriminadas, relativas ao contrato CRT/DF/23.700/2011): “as faturas discriminadas das notas fiscais presentes às folhas 9, 10, 27 e 28, do processo nº 54000.000469/2011-39, não foram localizadas. As faturas referentes às notas fiscais (fls. 128 e 129) estão discriminadas nas folhas 79 a 89 do aludido processo”;*
- *Item nº 9-b (questionamento da CGU: justificar o atesto de notas fiscais sem discriminação): “o atesto dos serviços prestados nas notas fiscais presentes às fls. 9, 10, 27 e 28, sem a conferência das respectivas faturas discriminadas, é objeto de averiguação pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar. Já o atesto às notas fiscais constantes nas fls. 128 e 129 foi realizado após conferência das faturas discriminadas (fls. 79 e 89). Exceto os serviços discriminados como “parcelamento de aparelhos”, cujos valores foram glosados, conforme Relatório Mensal de Acompanhamento do Contrato (fl. 89); não houve irregularidade na prestação do serviço, portanto, as faturas foram pagas. Com relação ao item “parcelamento de aparelhos, esclarecemos que a atual gestão, em reunião com a Diretoria da empresa Vivo S/A, tomou conhecimento de que este item, presente nas faturas, refere-se a qualquer aquisição de equipamentos/produtos (tablets, aparelhos celulares, cartões-pré-pagos). As compras realizadas eram contabilizadas nessa “conta única”, que não especificava qual era o tipo de produto adquirido. É importante ressaltar que o Contrato não prevê a compra de equipamentos/produtos por se tratar de recebimento de aparelhos em regime de comodato.”*
- *Item nº 9-e (questionamento da CGU: apresentar cópia de documento de designação do gestor do contrato 23.700/2011, anterior à emissão da Ordem de Serviço INCRA/DA/nº 2, de 10/01/2012.): não houve documento de designação de gestor para o contrato CRT/DF 23.700/2011 anterior a*

Ordem de Serviço INCRA/DA/nº 2/2012. Entretanto, com relação ao Contrato CRT/DF 14.000/2010, que possui o mesmo objeto do Contrato citado anteriormente e também firmado com a empresa Vivo S/A, houve designação de gestor, servidor com matrícula SIAPE nº 7182449, por meio da Ordem de Serviço/DA/ nº 17/2010.

- *Item nº 9-f, g (questionamento da CGU: f-Apresentar planilha com a relação de servidores que possuem celular funcional, número do telefone móvel e período de utilização; g-Apresentar cópia de todos os recibos assinados pelos servidores quando do recebimento dos telefones móveis.): “a planilha contendo a relação dos servidores que possuem celular funcional, número do telefone móvel e período de utilização e os Termos de Recebimento dos telefones móveis encontram-se anexos. Não foram localizados 5 (cinco) Termos de Recebimento e os servidores responsáveis pela utilização destes estão em período de férias. Assim que os servidores retornarem das férias, encaminharemos novos Termos para regularizar a situação.”*
- *Item nº 11 (questionamento da CGU: informar como é realizada a fiscalização das despesas telefônicas por espécie de usuário, conforme os limites estabelecidos na Portaria INCRA/P/nº 600, de 27/09/2010.): “a fiscalização das despesas telefônicas por usuário, conforme Portaria INCRA/P/nº 600, de 27/09/2010, era realizada por meio de planilhas eletrônicas. Verificamos que alguns dados não constam das referidas planilhas. A atual gestão alterou a metodologia de controle e a partir do recebimento das faturas referentes ao mês de janeiro de 2012, os dados das despesas por usuário serão armazenados em banco de dados (sob a responsabilidade da Divisão de Serviços Gerais-DAA-2) e publicados em Boletim de Serviço, em atendimento à Portaria INCRA/P/nº 600, de 27/09/2010. Além disso, com o intuito de aprimorar a fiscalização e coibir o excesso de gastos, para os usuários que excedem o limite, é instaurado processo administrativo visando recolhimento, por meio de GRU, dos valores excedentes.”*

II - Conforme a Solicitação de Auditoria 201119033/005, de 13/02/2012, a unidade foi instada a apresentar cópia dos Boletins de Serviço emitidos entre os meses de outubro/2010 e Dezembro/2011, com a relação de gastos com telefonia móvel, por usuário, conforme preconizado pela Portaria INCRA/P/nº 600, de 27/09/2010. A resposta foi apresentada por meio do Mem/DAA/nº16/2012, de 15/02/2012, conforme transcrito:

“Item nº 15: não houve publicação da relação de gastos com telefonia móvel à época. No entanto, informamos que a partir dos gastos referentes ao mês de janeiro de 2012 haverá publicação dos dados no boletim de serviço.”

III - Em questionamento final, a equipe de auditoria solicitou ao INCRA, por meio da SA 201119033/007, de 24/02/2012, que fosse apresentada a relação de números dos acessos móveis e relação dos números de IMEI (International Mobile Equipment Identity) dos trezentos terminais móveis contratados em regime de comodato, conforme a Cláusula Segunda do Contrato CRT/DF 23.700/2011. Em resposta, por meio do MEM/DAA/nº 23/2012, de 29/02/2012, a Coordenadora-Geral de Administração e Serviços Gerais informou que:

“1. Em atenção ao Mem. nº 67/AUD, de 24/02/2012, que se reporta à Solicitação de Auditoria nº 201119033/007, de 24/02/2012, item 21, encaminhamos a Vossa Senhoria, em anexo, a relação dos números das linhas telefônicas, referentes ao Contrato CRT/DF 23.700/2011, que estão sendo utilizadas pelos servidores do INCRA e relação dos aparelhos que constam no estoque da Divisão de Serviços Gerais-DAA-2.

2. Esclarecemos que a nova gestão, ao tomar posse, somente tem conhecimento dessas relações que estão sendo encaminhadas. Foi solicitado à empresa Vivo S.A., vide anexo, encaminhamento da relação com os números das linhas telefônicas e números de IMEI dos aparelhos, de acordo com a Cláusula Segunda, item 2.3, do referido contrato.”

Análise do Controle Interno:

Considerando as situações expostas e as manifestações oferecidas pelo gestor, observa-se que as irregularidades constatadas foram confirmadas, estando o INCRA exposto a riscos, dirimíveis com o

estabelecimento de rotinas de controle específicas, que atendessem as particularidades do contrato para prestação de serviços de telefonia móvel.

A análise dos possíveis riscos e seus desdobramentos foi efetuada de acordo com os itens elencados anteriormente, conforme segue:

1) Ausência de controle de gastos com telefonia móvel:

Considerando que o INCRA possui um normativo interno - Portaria INCRA/P/nº 600, de 27/09/2010 -, anterior à celebração do Contrato CRT/DF 23.700/2011, estabelecendo limites específicos para cobertura de despesas com telefonia móvel, a equipe de auditoria efetuou cálculos estimados, visando verificar os riscos aos quais a Autarquia está exposta ao deixar de efetuar o controle dessas despesas.

A relação de servidores que possuem celular funcional, encaminhada à CGU por meio do Mem/DAA /nº15/2012, de 15/02/2012, apresenta o cargo ocupado pelo servidor e o respectivo número de seu celular. De posse desses dados, pôde ser verificado o limite ao qual o servidor em questão está sujeito, em se tratando de despesas com telefonia móvel, de acordo com a supracitada Portaria INCRA/P/nº 600. Como esta norma trata de limites mensais e a equipe não teve acesso a faturas mensais sequenciais, os cálculos de estimativa de gastos foram baseados nas faturas discriminadas referentes aos meses de novembro e dezembro de 2011. Foram selecionados quatro servidores, dentre os nomes constantes da lista, cujos números de celular puderam ser identificados na discriminação das duas faturas examinadas, passando-se aos cálculos, conforme segue:

Nº do celular	Cargo ocupado	Limite mensal de despesas	Gasto total (faturas nov. e dez.)	Valor acima do limite
9987-02**	DAS 101.4	R\$ 400,00	R\$ 1.815,66	R\$ 1.015,66
9648-05**	DAS 101.4	R\$ 400,00	R\$ 1.529,89	R\$ 729,89
Somatório dos valores que excedem os limites definidos em Portaria				R\$ 1.745,55

Das informações constantes da tabela, depreende-se que os servidores que compõe a amostra realizaram, em apenas dois meses, despesas superiores ao limite mensal. A referida Portaria aventa possibilidades de compensação de despesas excedentes, conforme segue:

“Art. 2º Os limites fixados (...) serão contabilizados trimestralmente, podendo o usuário compensar as despesas excedentes dentro do período.

Art. 3º Os valores excedentes e não compensados dentro do período, desde que devidamente justificados e acatados pela chefia imediata, serão objeto de compensação no período subsequente, respeitando o exercício financeiro.

Art. 4º Os valores excedentes não compensados serão recolhidos aos cofres do INCRA, no prazo de 05 (cinco) dias úteis após a apuração do débito por meio de ‘GRU simples’.”
(Portaria INCRA/P/nº 600, de 27/09/2010 – grifos não contidos no original)

Nessa situação, verifica-se que não haveria como efetuar qualquer compensação, uma vez que os valores se referem às duas últimas faturas do exercício (novembro e dezembro) e a norma em questão veda compensações posteriores ao final do exercício financeiro. Não foi identificado recolhimento dos valores excedentes, por meio de GRU, uma vez que a atual gestão só estabeleceu controle de despesas para faturas recebidas a partir de janeiro de 2012.

Ademais, o cálculo efetuado em uma pequena amostra demonstra como a ausência de controle efetivo dos gastos com telefonia móvel pode gerar danos ao Erário mesmo em curto período de tempo. Considerando que havia pelo menos 67 celulares funcionais em utilização, por servidores do INCRA, a entidade fica exposta a risco de prejuízo por falta de acompanhamento e fiscalização do atendimento aos

requisitos da norma em comento.

Além disso, o contrato foi celebrado em regime de comodato e, conforme a Cláusula Segunda do contrato, trezentos aparelhos celulares deveriam ter sido entregues ao INCRA em remessa única, em quinze dias úteis após a assinatura do contrato, que se deu em 02/05/2011. Porém, novamente se verifica a ausência de controle e diligência das áreas responsáveis, uma vez que só foram identificados 79 aparelhos na autarquia (67 em utilização e doze em estoque, conforme informado por meio do Ofício nº30/2012-AUD, de 29/02/2012). Dessa feita, o INCRA teria que restituir à Vivo 221 aparelhos, acumulando outro prejuízo.

2) Aquisição de aparelhos e serviços sem cobertura contratual:

A situação exposta nesse ponto demonstra claramente as falhas na gestão e fiscalização do Contrato CRT/DF 23.700/2011: a cobrança de itens que não faziam parte do objeto contratual só foi percebida após cinco meses da vigência do contrato, uma vez que o termo foi assinado em maio de 2011 e a primeira glosa de valores só foi efetuada na fatura de setembro do mesmo ano. O atesto de notas fiscais sem discriminação, conforme ponto específico deste relatório, poderia acarretar ao INCRA um prejuízo de R\$ 65.472,11, aproximadamente 48% do valor total das faturas analisadas. Não foi possível estender a análise às faturas do período de maio a setembro/2011, uma vez que o INCRA só dispõe de faturas sem discriminação nesse período. Todavia, as faturas anteriores a setembro apresentam somatório de R\$ 152.917,53 e, se aplicado o percentual de médio de 48% de glosa a esse valor, calcula-se um prejuízo potencial de aproximadamente R\$ 73.400,00. Esse valor é estimado e só pode ser confirmado com a devida discriminação das faturas, porém, ilustra o risco ao qual o INCRA se expõe ao não exercer uma fiscalização adequada da execução de seus contratos.

Verificou-se ainda, como uma das causas das irregularidades relatadas, a atuação de funcionário terceirizado na gestão do Contrato CRT/DF 23.700/2011, fato esse descrito em Informação neste Relatório, visto que uma funcionária terceirizada esteve responsável pela gestão de um contrato, efetuando requisições e tratando diretamente com entidade externa à autarquia, isto é, executando atividades que estão fora de seu escopo de atuação, em desacordo com o Decreto nº 2.271/97, que preconiza:

“Art . 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade.” (grifos não contidos no original)

Além disso, segundo o art. 34 do Regimento Interno do INCRA, a gestão de contratos é de responsabilidade da Divisão de Administração de Contratos (DAA-3), portanto, considerada atividade inerente da entidade, não podendo ser objeto de execução por parte de funcionário terceirizado.

O INCRA já adotou providências para afastar tal funcionário e instaurou processo administrativo disciplinar para apurar as responsabilidades dos agentes, além de ter submetido os autos à Polícia Federal, por meio do Ofício nº 393/2011/P, de 10/11/2011, por meio do qual solicita a adoção das medidas cabíveis à investigação dos fatos. Porém, essas são medidas iniciais, que afetam apenas o caso concreto, sendo necessário o estabelecimento de rotinas definidas de controle, para evitar que fatos como os relatados ocorram na execução de outros contratos firmados pela Autarquia.

Ademais, uma vez que foi identificada a ocorrência de dano ao Erário, o mesmo deve ser quantificado por meio de Tomada de Contas Especial, visando ainda a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e obtenção do devido ressarcimento, conforme preconizado pela IN TCU nº 56/2007:

“Art. 1º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse

ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiros, bens ou valores públicos, ou de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano à administração pública federal, a autoridade administrativa federal competente deve adotar providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento.

§ 1º A ausência de adoção das providências mencionadas no caput deste artigo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias caracteriza grave infração a norma legal e sujeita a autoridade administrativa federal omissa à responsabilização solidária e às sanções cabíveis.

(...)

Art. 3º Tomada de contas especial é um processo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal e obtenção do respectivo ressarcimento.”

Por fim, as constatações descritas nos itens 1 a 2 denotam completa ausência de supervisão dos serviços relacionados à área de serviços gerais do Incra. O art. 11 do Regimento Interno da Autarquia dispõe que:

“Art. 11. À Diretoria de Gestão Administrativa compete:

*I - **coordenar e supervisionar** as atividades relacionadas com os sistemas federais de administração financeira, contabilidade, patrimônio, recursos humanos e **serviços gerais**, no âmbito do INCRA;” (grifo nosso)*

Isso posto, conclui-se pela identificação de falhas estruturantes de controles internos administrativos que lesam a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Recomendações:

Recomendação 1:

Instituir rotinas de controle, acompanhamento e fiscalização da execução de contratos, em forma de manual ou orientação normativa, de modo a tornar efetivos e eficientes os controles internos da área responsável pela gestão de contratos.

Recomendação 2:

Adotar medidas administrativas com vistas à apuração dos fatos ocasionados pela gestão irregular do Contrato CRT/DF 23.700/2011, tomando providências para identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o devido ressarcimento ao Erário, sem prejuízo de articulação com a Polícia Federal em face do envio da denúncia à PF em novembro/2011.

Recomendação 3:

Apurar as despesas efetuadas com telefonia móvel, na execução do Contrato CRT/DF 23.700/2011, de modo a verificar o atendimento aos limites estabelecidos na Portaria INCRA/P/nº 600, de 27/09/2010. Efetuar o recolhimento dos valores gastos acima do limite determinado por essa Portaria, por meio de Guia de Recolhimento da União-GRU.

4.2.1.2. Constatação

Irregularidades nos atestos e pagamentos de notas fiscais – Contratos 23.600/2011, 23.700/2011 e 14.000/2010, gerando prejuízo de R\$6.553,02.

Foram constatadas irregularidades no atesto de notas fiscais em três contratos, conforme sumarizado na tabela a seguir e detalhado na sequência:

Licitação / Contrato	Objeto	Valor Contratado (R\$)	Irregularidade
Pregão nº 05/2011 / Contrato nº 23.600/2011	Serviços de transporte rodoviário de mobiliário, objetos e veículos de servidores da Autarquia	R\$ 307.900,00	Atesto e pagamento de serviços com distâncias majoradas e volumes acima do limite estabelecido no Decreto 4.004/2001.
Adesão à Ata nº 298/2010-Justiça Federal/RJ - Contrato CRT/DF 23.700/2011; Adesão à Ata nº 087/2009-Marinha do Brasil - Contrato CRT/DF 14.000/2010.	Serviços de Telefonia móvel	R\$ 444.348,00 (CRT/DF 23.700/11) e R\$ 383.251,32 (CRT/DF 14.000/10)	Atesto e pagamento de serviços com notas fiscais não discriminadas.

a) Pregão nº 5/2011 (Serviços de transporte de mobiliário)

Em relação ao Pregão nº 05/2011, com o intuito de analisar a regularidade dos pagamentos relativos ao Contrato nº 23.600/2011, de 13/04/2011, Processo de pagamento nº 54000.000382/2011-61, cujo objeto é a prestação de serviços de transporte rodoviário de mobiliário dos servidores transferidos no âmbito do Incra, verificaram-se as seguintes notas fiscais atestadas e pagas pelo Incra:

Item	Nº da Nota fiscal	Valor da Nota fiscal	Volume identificado (m3)	Volume Máximo (m3) *	Peso Estimado (kg)
1	304/11 (fl. 19)	R\$ 4.252,56	24	12	4008
2	310/11 (fl.42)	R\$ 7.011,60	50	27	8350
3	332/11 (fl.52)	R\$ 9.694,96	59	30	9853
4	367/11 (fl. 65)	R\$ 7.696,21	44	24	7384
5	441/11 (fl.87)	R\$ 3.209,58	26	12	4342
8	569/11 (fl.133)	R\$ 4.589,95	26	12	4500
9	585/11 (fl. 140)	R\$ 3.393,60	Não identificado	12	Não identificado
10	590/11 (fl. 157)	R\$ 1.180,63	64	27	10800
11	605/11 (fl. 176)	R\$ 3.194,70	26	12	4500
12	615/11 (fl. 198)	R\$ 3.644,68	26	12	4500
13	655/11 (fl. 221)	R\$ 3.278,42	26,94	12	4500
14	666/11 (fl. 233)	R\$ 3.181,91	26,94	12	4500
15	625/11 (fl. 258)	R\$ 9.708,47	64	30	10800
16	732/11 (fl.294)	R\$ 13.425,86	59	27	9900
17	753/11 (fl.305)	R\$ 6.893,08	Não identificado	12	Não identificado
18	804/11 (fl.331)	R\$ 3.670,90	Não identificado	27	Não identificado

19	627/11 (fl. 352)	R\$ 9.249,76	62	30	10354
20	740/11 (fl. 370)	R\$ 6.997,23	59	27	9900
21	845/11 (fl. 405)	R\$ 2.975,52	26,94	12	4500

* O volume máximo corresponde ao volume permitido para determinada mudança, dada a quantidade de acompanhantes do servidor.

Inicialmente, verificou-se impropriedade no contrato CRT/DF 23.600/2011, referente ao Pregão nº 05/2011, ao não especificar a fórmula do cálculo para os pagamentos a serem efetuados.

O cálculo para os pagamentos é apontado em documentos enviados pela empresa, juntamente com as notas fiscais, e é feito multiplicando-se o volume total de objetos transportados, a quilometragem percorrida e o preço por metro cúbico por quilômetro, sendo esse valor o cotado no pregão nº 5/2011, e ainda, adicionando-se o valor do seguro, que é calculado com base no valor estimado dos bens. Assim, valor total do serviço = $m^3 \times km \times R\$ +$ valor do seguro.

Para mensuração da distância, o Termo de Referência do Edital do Pregão nº 05/2011, no item 6 – Especificações, dispõe que:

”6.2 Para efeito de cálculo de quilometragem entre percursos, deve-se utilizar o Quadro de Distâncias Rodoviárias, fornecido pelo Dnit – Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes.

6.3 Caso o local de origem/destino não conste do quadro de distância previsto, poderá ser utilizada a informação fornecida por órgão oficial da União, Estados ou Municípios, e em último caso, o Guia Quatro Rodas.”

Após análise documental, considerando a formulação apresentada pela contratada nas notas fiscais constantes no processo de pagamento, constatou-se que as notas fiscais nºs 1388 e 1816 tiveram as distâncias majoradas, conforme exposto na tabela a seguir:

Nº Nota Fiscal	Folha do Processo	Distância na Nota Fiscal (km)	Distância Dnit (km)	Distância majorada (km)	Valor pago (R\$)	Valor devido (R\$)	Diferença (R\$) (prejuízo)
1388	17	2794	1134	1660	4252,56	1.862,16**	2390,4
1816	293	3514	2338	1176	13425,86	9.262,82***	4163,04
Total		6308	3472	2836	17678	11124,98	6553,02

** Nota 1388: $(24m^3 \times 1134 km \times R\$ 0,06) + 229,20$ (seguro)

*** Nota 1816 $(59m^3 \times 2338 km \times R\$ 0,06) + 986,30$ (seguro)

Sendo assim, as notas descritas acima foram atestadas e pagas à empresa contratada em valor superior ao devido, correspondente a R\$ 6.553,02.

Além disso, constatou-se que a execução do contrato desrespeitou o estabelecido no item 9.6 do Termo de Referência, que diz que no transporte de mobiliário e bagagem do servidor, o quantitativo não poderá exceder o limite estabelecido no art. 4º do Decreto nº 4.004, de 8 de novembro de 2001. O Decreto estabelece o seguinte:

“Art. 4º No transporte de mobiliário e bagagem referidos no art. 1º, será observado o limite máximo de doze metros cúbicos ou 4.500kg por passagem inteira, até duas passagens, acrescido de três metros cúbicos ou novecentos quilogramas por passagem adicional, até três passagens.

Parágrafo único. Compreende-se como mobiliário e bagagem os objetos que constituem

os móveis residenciais e bens pessoais do servidor e de seus dependentes.”

Para identificar a relação de servidores e dependentes transferidos a fim de calcular o volume excedente transportado, requisitou-se, por meio da Solicitação de Auditoria nº 2011033/07, de 24/02/2012, a relação de dependentes que acompanharam os servidores indicados nas notas fiscais, informando, inclusive, o vínculo de dependência com o servidor removido. Por meio do Ofício nº 35/2012 – AUD, a Coordenação-Geral de Administração e Serviços Gerais enviou Memo DAA2 nº 50/2012 contendo uma relação dos dependentes dos servidores que os acompanharam, permitindo, assim, o cálculo do limite de volume de bagagens de cada família para o transporte de bens pessoais.

Após análise da documentação encaminhada, constatou-se que as seguintes notas fiscais ferem a exigência de volume ou peso máximo a ser transportado:

Item	Nº da Nota Fiscal	Valor da Nota Fiscal	Volume Identificado (m3)	Volume Máximo (m3) *	Qtde (servidor + dependentes)	Peso Estimado (kg)	Distância Percorrida (km)	Diferença de Valor (R\$) ****
1	310/11 (fl.42)	R\$ 7.011,60	50	27	3	8350	2191	3023,58
2	332/11 (fl.52)	R\$ 9.694,96	59	30	4	9853	2055	3.575,70
3	367/11 (fl. 65)	R\$ 7.696,21	44	24	2	7384	2794	3.352,80
4	590/11 (fl. 157)	R\$ 1.180,63	64	27	3	10800	343	555,66
5	625/11 (fl. 258)	R\$ 9.708,47	64	30	4	10800	2203	4494,12
6	732/11 (fl.294)	R\$ 13.425,86	59	27	3	9900	3514	4638,48
7	627/11 (fl. 352)	R\$ 9.249,76	62	30	4	10354	2183	4191,36
8	740/11 (fl. 370)	R\$ 6.997,23	59	27	3	9900	1533	2023,56
							TOTAL	25855,26

**** Calculou-se a diferença de valor multiplicando-se a quilometragem percorrida pelo valor orçado pela empresa (R\$/km) e pela diferença de volume encontrado (volume identificado menos volume máximo), desconsiderando-se a diferença no valor do seguro, pois não é possível calculá-la.

Importante destacar que, quando da emissão das notas fiscais citadas acima, não havia designação formal de gestor para o contrato nº 23.600/2011. O gestor desse contrato foi nomeado apenas em 10/01/2012, por meio da Ordem de Serviço Incra/DA/Nº 02.

b) Adesão à Ata nº 298/2010-Justiça Federal/RJ - Contrato CRT/DF 23.700/2011; Adesão à Ata nº 087/2009-Marinha do Brasil - Contrato CRT/DF 14.000/2010. (Serviços de telefonia móvel)

Em relação aos contratos CRT/DF 14.000/2010 e CRT/DF 23.700/2011, firmados sequencialmente para prestação de serviços de telefonia móvel por parte da empresa Vivo S/A (CNPJ 02.449.992/0155-10), constatou-se o atesto e pagamento de serviços prestados com base em notas fiscais sem discriminação.

No período de 30/04/2010 a 20/09/2011, verificou-se que o então gestor dos contratos, o Coordenador-Geral de Administração e Serviços Gerais (servidor com matrícula Siape nº 7182449), atestava notas fiscais com valores fechados, sem a devida discriminação de serviços e seus respectivos

valores. Destarte, após o atesto, cada nota fiscal teve o seguinte trâmite:

I. **Divisão de Prestação de Contas - DAC 2:** área responsável pela elaboração de informação prévia à autorização de pagamento (formulário padrão), com análise do cumprimento das fases da despesa pública, inclusive ressaltando que consta da documentação “*Nota fiscal de acordo com o § 2 do art. 63 da Lei n 4.320/64, devidamente atestado/visado pela unidade técnica responsável pela gestão do contrato, assegurando que os bens foram entregues e os serviços prestados em proveito do INCRA.*” A referência à Lei 4.320/64 diz respeito à fase de liquidação da despesa, a qual deve ser feita mediante apresentação dos “*comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço*”, consoante o artigo em comento. Mesmo com as notas fiscais fechadas, esta Divisão não apresentou óbices e considerou que a despesa estava apta para autorização do pagamento;

II. **Coordenação-Geral de Contabilidade -DAC:** após verificar o relatório efetuado pela DAC-2, o Coordenador-Geral de Contabilidade (servidor com matrícula Siape nº 717885) encaminhava os autos à Diretoria de Gestão Administrativa, ressaltando que “a análise contábil encontra-se de acordo com a Lei nº 4.320/64 e demais legislações”;

III. **Diretoria de Gestão Administrativa:** na sequência, consta a autorização de pagamento, efetuada em todos os casos pela Diretora de Gestão Administrativa à época (servidora com matrícula Siape nº 7173601).

Ressalte-se que a maioria das faturas encontrada nos dois processos está sem discriminação, de acordo com a tabela abaixo:

Contrato	Quantidade de faturas no processo/valor total	Quantidade de faturas sem discriminação/somatório	Percentual do valor total pago com base em faturas não discriminadas
CRT/DF 14.000/2010	8 faturas/ R\$ 328.560,54	8 faturas/ R\$ 328.560,54	100,00%
CRT/DF 23.700/2011	12 faturas/R\$ 286.686,42	8 faturas/ R\$ 217.102,03	76,00%

Causa:

Ausência de gestor/fiscal formalmente designado para os contratos, bem como de sistemática de controle interno dos pagamentos realizados.

Manifestação da Unidade Examinada:

a) Pregão nº 5/2011 (Serviços de transporte de mobiliário)

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201119033/02, de 01/02/2012, a unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do MEM. 12/DAA, de 13/02/2012, conforme transcrito:

Quanto à ausência de metodologia de cálculo do valor do serviço a ser pago pelo Incra:

“Quanto ao item g, há que se ressaltar que a Divisão de Licitações era a responsável pela elaboração da minuta do contrato, no entanto, essa prática já fora alterada nesta Autarquia, sendo hoje a Divisão de contratos responsável, já que se trata da Divisão regimentalmente competente para tanto e, ainda, a mais qualificada para a atribuição. Assim, esclarecemos que a prática, na DAA-1, era elaborar a minuta do contrato de acordo com as cláusulas existentes no Termo de Referência, documento que embasa qualquer contratação. Dessa forma, como não constava item relativo a metodologia de cálculo do valor do serviço a ser pago pelo INCRA no Termo de Referência, então também, não foi incluído na minuta de contrato.”

Quanto à majoração da quilometragem feita nos pagamentos das notas fiscais 1388 e 1816, o Incra confirmou os cálculos, por meio do Ofício/INCRA/DA/nº15/2012, de 14/02/2012, e enviou o

OFÍCIO/INCRA/DA/Nº 15/2012, de 14/02/2012, à Empresa Mudanças 5 Estrelas, para ressarcimento dos valores pagos a maior no prazo de 5 dias úteis.

Em resposta, em 24/02/2012, a empresa contratada sugeriu ao Incra que o referido valor seja glosado em faturas que ainda constam em aberto, considerando as distâncias do Guia 4 Rodas, de 1.118 e 2.508, respectivamente às notas 1388 e 1816, que acarreta uma diferença de R\$ 5.987,16.

b) Adesão à Ata nº 298/2010-Justiça Federal/RJ - Contrato CRT/DF 23.700/2011; Adesão à Ata nº 087/2009-Marinha do Brasil - Contrato CRT/DF 14.000/2010. (Serviços de telefonia móvel)

Visando obter esclarecimentos, foram solicitadas ao gestor as cópias das faturas discriminadas, além de justificativas acerca do atesto de notas fiscais, por meio das Solicitações de Auditoria nº 201119033/004 e 201119033/005.

Em resposta, a Coordenação-Geral de Administração e Serviços Gerais encaminhou os Memorandos Mem/DAA/nº 15/2012 e Mem/DAA/nº 16/2012, ambos de 15/02/2012, esclarecendo que:

“Item nº 9 – a: as faturas discriminadas das notas fiscais presentes às folhas 9, 10, 27 e 28, do processo nº 54000.000469/2011-39, não foram localizadas. As faturas referentes às notas fiscais (fls. 128 e 129) estão discriminadas nas folhas 79 a 89 do aludido processo;

Itemº 9 – b: o atesto dos serviços prestados nas notas fiscais presentes às fls. 9, 10, 27 e 28, sem a conferência das respectivas faturas discriminadas, é objeto de averiguação pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar.”

“Item nº 13 – as faturas discriminadas referentes aos meses de janeiro a abril de 2011 não foram localizadas. Esta falha é objeto de apuração pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, conforme Portaria/Incra/P/nº630, de 21 de novembro de 2011. As faturas não discriminadas relacionadas ao referido período encontram-se no Processo nº 54000.000035/2011-39, este está em posse da aludida Comissão.

Item nº 14 – o atesto a nota fiscal referente ao mês de outubro/2011, constante na fl. 128 do processo nº 54000.469/2011-39, foi realizado após conferência das faturas discriminadas (fls. 70 a 74). Exceto os serviços discriminados como parcelamento de aparelhos, cujos valores foram glosados, conforme Relatório Mensal de Acompanhamento do Contrato (fl. 89), não houve irregularidade na prestação do serviço e, portanto, as faturas foram pagas. (...)”

Análise do Controle Interno:

Com relação à ausência de fórmula para o cálculo do serviço a ser pago pelo Incra, deve-se observar o artigo 55 da Lei nº 8.666/93, que diz:

“Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;” (grifo nosso)

Assim, houve impropriedade na elaboração do contrato por parte da área responsável, ao não apresentar critérios objetivos para o cálculo do serviço a ser pago pelo Incra.

Quanto a esse ponto, o gestor informou que a Divisão de Licitações era responsável pela elaboração das minutas de contrato, atribuição que se encontra hoje a cargo da Divisão de Contratos, com servidores

mais capacitados para a elaboração dessa tarefa.

Todavia, deve haver permanente capacitação dos servidores da área de licitação para a elaboração de termos de referência, editais e contratos que não gerem dúvidas quanto à execução e o pagamento do objeto da contratação.

Quanto à majoração das distâncias e o pagamento de volumes em desacordo com a legislação, deve ser considerado o estabelecido no Termo de Referência do Edital do Pregão nº 05/2011, que determina que a forma de cálculo de quilometragem entre percursos deve seguir o Quadro de Distâncias Rodoviárias, fornecido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e que o volume deve respeitar o disposto no Decreto 4.004/2001.

A ausência de nomeação formal de gestor para o Contrato nº 23.600/2011, à época, caracteriza-se como uma das causas que ensejaram os pagamentos incorretos, já que não havia acompanhamento e fiscalização por um representante da Administração especialmente designado, como disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93. Além disso, falhas nos controles internos permitiram o surgimento e a permanência dos pagamentos equivocados.

Na manifestação do Incra, a Coordenação Geral de Administração e Serviços Gerais ratificou o pagamento irregular (distâncias majoradas) e informou providências para o ressarcimento ao erário, porém, não apresentou medidas para dirimir a causa estruturante, qual seja, ausência de controle interno.

No mesmo sentido, em relação aos contratos CRT/DF 14.000/2010 e CRT/DF 23.700/2011, referentes à prestação de serviços de telefonia móvel, as manifestações do gestor comprovaram a ausência de controle das áreas responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da execução de contratos, no que concerne às etapas de realização da despesa pública e à verificação do cumprimento fiel do objeto contratado.

Tais etapas de realização da despesa pública são de cumprimento obrigatório em toda a Administração Pública, representadas por três fases: o empenho, a liquidação e o pagamento. De acordo com a Lei 4.320/64:

“Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos

processados pelos serviços de contabilidade.” (destaques não contidos no original)

Assim, verifica-se que houve irregularidade na realização da despesa, pois o atesto das notas fiscais é o ato emanado do agente público que caracteriza a regular liquidação do objeto da contratação. Como não havia documentação comprobatória adequada que possibilitasse ao gestor atestar a regular aplicação do recurso público, a realização da despesa ocorreu inadequadamente e sequencialmente, já que as notas fiscais não discriminadas foram aprovadas em toda a cadeia autorizativa da Autarquia.

Dessa forma, constata-se a falta de controle estrutural envolvendo as áreas de contratos, de serviços gerais e de pagamento. A autorização de pagamento de despesas não comprovadas expõem a gestão a riscos que envolvem pagamentos indevidos, desvios de recursos e não prestação dos serviços contratados. Sobre o assunto, a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, dispõe que:

“Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.”

Sendo assim, destaca-se a importância da instituição de controles internos adequados e suficientes a fim de permitir a identificação tempestiva de falhas na execução de contratos.

A título de informação, sobre os fatos verificados na execução do contrato celebrado com a empresa Vivo S/A, o INCRA já adotou providências, instaurando processo administrativo disciplinar, por meio da Portaria/INCRA/P/nº 630, de 21/11/2011, para apurar as irregularidades observadas e responsabilidade do gestor do contrato à época.

Recomendações:

Recomendação 1:

Apurar os valores pagos indevidamente e providenciar ressarcimento ao Erário sobre os fatos ocorridos na execução do contrato CRT/DF nº 23.600/2011, notadamente no que concerne ao descumprimento do Decreto 4.004/2001.

Recomendação 2:

Instituir rotinas de controle, por meio de manuais ou outras espécies de normativos, para a fiscalização da execução de contratos, levando em consideração as especificidades dos diversos objetos contratados.

Recomendação 3:

Apresentar documento que comprove o ressarcimento ao Erário referente a pagamento de faturas com distâncias majoradas no montante correspondente a R\$ 6.553,02.

Recomendação 4:

Realizar capacitação dos servidores da área responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução de contratos, de modo a uniformizar e nivelar o conhecimento acerca das normas de fiscalização e das boas práticas aplicáveis à gestão de contratos.

4.3. Subárea - CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

4.3.1. Assunto - AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

4.3.1.1. Informação

Informações equivocadas nos quadros sobre transferências do Relatório de Gestão de 2011.

Em verificação das informações prestadas nos quadros sobre transferências do INCRA/Sede no Relatório de Gestão 2011 em comparação com os dados extraídos dos sistemas SIAFI e SICONV, foram identificadas inconsistências nos quadros A.6.1.1, A.6.1.2, A.6.2.2 e A.6.5.

Tendo em vista as divergências identificadas, foram requeridos esclarecimentos ao gestor por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203412/004, de 19/04/2012. Mediante Ofício/AUD/N.º 88, de 17/05/2012, no qual consta o Mem. 64/2012/DAC, de 10/05/2012, foram apresentados os esclarecimentos com as correções dos quadros em questão, com exceção do A.6.1.2. Neste caso, os valores repassados acumulados até o exercício de 2011 dos Contratos de Repasses nº 436856, 436855, 436858, 435953, 436857, 436867 e 436868 estão dobrados em relação ao registrado no sistema SIAFI.

Com base nos dados que foram extraídos dos sistemas SIAFI e SICONV e na manifestação encaminhada, tem-se os seguintes dados equivocados sobre transferências no Relatório de Gestão e a correspondente informação correta:

Quadro A.6.1.1	
Relatório de Gestão	Correto
Valor repassado até o exercício de 2011 para o Convênio nº 618981 de R\$ 471.112,71.	Valor repassado até o exercício de 2011 para o Convênio nº 618981 de R\$ 451.833,88.
Valor repassado até o exercício de 2011 para o Convênio nº 742522 de R\$ 108.743,00.	Valor repassado até o exercício de 2011 para o Convênio nº 742522 de R\$ 246.650,00.

Quadro A.6.1.2	
Relatório de Gestão	Correto
Data de fim de vigência do Contrato de Repasse nº 0088241-30: 29-jul-11	Data de fim de vigência do Contrato de Repasse nº 0088241-30: 31-jul-11
Data de fim de vigência do Contrato de Repasse nº 0088291-82: 29-jul-11	Data de fim de vigência do Contrato de Repasse nº 0088241-30: 31-jul-12

Data de fim de vigência do Contrato de Repasse nº 405011: 14-dez-11	Data de fim de vigência do Contrato de Repasse nº 0088241-30: 22-abr-10
Valor acumulado repassado até o exercício para o Contrato de Repasse nº 410551 de R\$ 83.450,76	Valor acumulado repassado até o exercício para o Contrato de Repasse nº 410551 de R\$ 85.000,00

Quadro A.6.2.2	
Relatório de Gestão	Correto
Montante repassado em 2010 de R\$ 37.623.749,13.	Montante repassado em 2010 de R\$ 17.005.073,39.
Montante repassado em 2011 de R\$ 11.266.980,17.	Montante repassado em 2011 de R\$ 31.885.655,91.

Quadro A.6.5	
Relatório de Gestão	Correto
Montante repassado para 11 (onze) transferências com contas prestadas antes de 2009 e não analisadas de R\$ 30.278.889,62	Montante repassado para 11 (onze) transferências com contas prestadas antes de 2009 e não analisadas de R\$ 20.051.828,35

4.3.1.2. Constatação

Permanência de estoque de 13 (treze) convênios na situação “a aprovar” no SIAFI, no montante total de R\$ 25.858.546,31, após atividades de Grupo de Trabalho criado para mitigar o estoque de convênios nas situações de “a aprovar” e “a comprovar”.

Com base em dados registrados no sistema SIAFI, data base em 31/12/2011, referentes a convênios celebrados sob a égide da IN STN 01/97 na situação “a aprovar” por mais de sessenta dias sem análise de prestação de contas, verifica-se a existência de um passivo de 13 (treze) instrumentos nessa situação no Incra/Sede, conforme segue:

Nº Convênio	Valor (R\$)
-------------	-------------

391136	2.817.925,00
393413	2.010.200,00
481951	593.826,00
509091	461.756,31
510079	9.700.000,00
510774	3.244.926,00
512471	73.700,00
515339	121.957,62
518469	177.480,00
521358	5.004.842,00
521677	284.470,00
527498	551.925,42
552766	815.537,96
Total	R\$ 25.858.546,31

A existência desse passivo já havia sido constatada por ocasião dos trabalhos da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2010, cujo resultado está compilado no Relatório nº 201108584. Naquela ocasião, havia sido identificado um estoque de 14 (quatorze) convênios na situação descrita acima, ou seja, durante o exercício de 2011 houve a análise da prestação de contas de 01 (um) convênio que compunha o referido estoque.

No exercício de 2011 foi publicada a Portaria/INCRA/P nº 420, com o objetivo de determinar a constituição de Grupos de Trabalho e Execução - GTE na Sede e nas Superintendências, incumbidos dos procedimentos de análise dos processos e documentos, elaboração dos pareceres conclusivos relativos aos convênios pendentes de comprovação e aprovação firmados sob a vigência da IN STN nº 01/97, bem como de Grupo de Monitoramento Nacional - GMN, a funcionar na Sede, com a finalidade de monitorar os serviços executados pelos GTE's.

Conforme a agenda de trabalhos constante no Anexo II da referida Portaria, verifica-se que todos os procedimentos visando à mitigação do estoque anteriormente citado deveriam ser adotados até 31/12/2011, quais sejam: publicação das Portarias e/ou Ordens de Serviços constituindo os grupos de trabalho na Sede e Superintendências, análise dos processos com documentação completa, emissão de

parecer conclusivo e apresentação de relatório final à Direção do INCRA com a conclusão dos trabalhos e todos os encaminhamentos e providências adotadas. Porém, apesar da publicação dessa Portaria, verifica-se que houve a redução de apenas 01 (um) instrumento do passivo citado.

Causa:

Falhas nos controles internos administrativos no que se refere às rotinas para o acompanhamento e fiscalização dos convênios pela área técnica;

Falta de acompanhamento da execução das atividades determinadas por meio da Portaria/INCRA/P nº 420, pelo Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos e pelo Diretor de Obtenção de Terras a partir da criação do Grupo de Trabalho e Execução no INCRA/Sede, por meio da OS/CONJUNTA/DA/DD/DT/INCRA nº 37, de 12/09/11, em desacordo com os art. 79 e 89 do Regimento Interno.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em atendimento à Solicitação de Auditoria 201203412/004, de 19/04/2012, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do Ofício/AUD/n.º 88, de 17/05/2012, conforme transcrito:

“Para fins de mitigar o estoque de transferências registradas na situação “a aprovar” no sistema SIAFI a mais de 60 (sessenta) dias de apresentação de prestação de contas sem análise, que foram celebrados sob a Égide da IN/STN/MF/nº 01/97, informamos que estão sendo adotadas por esta Autarquia todas as providências necessárias no intuito de dar cumprimento ao referido normativo e mitigar o estoque em questão, conforme diretrizes estabelecidas pelo Grupo de Supervisão Nacional/GSN constituído pela Portaria/INCRA/P/n.º 167 de 09/03/2012, que tem por objetivo implementar as ações referentes aos trabalhos de supervisão e monitoramento do estoque de convênios vencidos celebrados à luz da supracitada Instrução Normativa.

No presente exercício conforme demonstra o quadro a seguir, ocorreu uma redução de 30% (trinta por cento), em referência ao exercício de 2011, tendo em vista que naquele ano constavam registrados 13 (treze) transferências e na presente data constam 10 (dez) convênios registrados na situação de “a aprovar”. Importa registrar que todos os convênios estão sendo analisados pela divisão de prestação de contas, com vistas à aprovação das contas e/ou instauração de procedimento de tomada de contas especial.

SIAFI2012-CONTABIL-DEMONSTRA-CONRAZAO (CONSULTA RAZAO POR C. CONTABIL)	
26/04/12 14:10	USUARIO:
	PAGINA: 2
UG EMITENTE : 373083 – DIV. EXECUTIVA DE FINANÇAS-DAF.2 INCRA-SEDE/DF	
GESTAO EMITENTE : 37201 – INSTITUTO NAC. DE COLONIZAÇÃO E REF. AGRARIA	
POSICAO : ABRIL - ABERTO	

CONTA CONTABIL : 199620500 – A APROVAR		
Nº	CONTA CORRENTE	
1	391136 002 – FUNDAÇÃO INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO	2.817.925,00
2	393413 001 – CEARA GOVERNO DO ESTADO	2.010.200,00
3	509091 001 – ASSOC DE COOPERACAO AGRICOLA DO ESTADO	461.756,31
4	510079 001 – CENTRO DE ESTATISTICA RELIGIOSA E INVE	4.700.000,00
	510079 003 – CENTRO DE ESTATISTICA RELIGIOSA E INVE	2.000.000,00
	510079 004 – CENTRO DE ESTATISTICA RELIGIOSA E INVE	3.000.000,00
5	510774 003 – CONFEDERACAO DAS COOPERATIVAS DE REFOR	2.138.126,00
	510774 006 – CONFEDERACAO DAS COOPERATIVAS DE REFOR	1.106.800,00
6	515339 001 – ASSOCIACAO DE COOPERACAO AGRICOLA E RE	120.240,00
	515339 999 – ASSOCIACAO DE COOPERACAO AGRICOLA E RE	1.717,62
7	521358 004 – ASSOC BRAS ENTIDADES ESTADUAIS ASSIS T	5.004.842,00
8	521677 001 – CONFEDERACAO DAS COOPERATIVAS DE REFOR	284.470,00
9	527498 001 – COOPERATIVA DE PRESTACAO DE SERVICOS T	222.941,42
10	552766 001 – FUNDAÇÃO DE APOIO DA UIVERSIDADE FEDE	815.537,96
VALOR TOTAL		24.684.556,31

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201203412/028, de 03/07/2012, que apresentou as constatações apuradas em decorrência dos trabalhos de auditoria realizados na Unidade, e após reunião de busca conjunta de soluções, foram apresentadas justificativas por meio do Ofício/AUD/n.º 162, de 11/07/2012, conforme transcrito:

“O Grupo de Supervisão Nacional – GSN foi constituído por meio da Portaria 167/12 de 09/03/12. A primeira providência adotada pelo GSN consistiu em elaborar o Plano de Trabalho e em seguida o diagnóstico dos convênios firmados pelo INCRA/SEDE, na

situação de “a aprovar” e “a comprovar”, e elaboraro Cronograma de Execução (anexo), de acordo com a meta estabelecida em reunião com o TCU. (redução de 100% dos convênios na situação de “a aprovar” - IN/STN/01/97-Siafi).

O GSN acompanha a redução dos convênios via SIAFI (>contransf); emite documento de cobrança as áreas técnicas e contábil do INCRA, assim como ao Grupo de Trabalho e Execução GTE/SEDE, constituído por meio da OS/CONJUNTA/DA/DD/DT/INCRA/nº 15 de 26/03/12, (em anexo), no intuito de dar celeridade aos trabalhos de conclusão dos convênios e redução do estoque.

A Planilha e Cronograma de Execução anexos demonstram o quantitativo de convênios “a aprovar” (8 convênios) e a programação para análise destes até Dez/2012.”

Análise do Controle Interno:

No Relatório nº 201108584, relativo à Auditoria Anual de Contas do exercício de 2010, foi informada a *“instituição de Grupo de Trabalho, por meio da Portaria INCRA/P/nº 522/2010, com o objetivo de realizar ações enérgicas e conjuntas visando reduzir e se possível eliminar o estoque de convênios vencidos, firmados na vigência da IN/STN 01/97, pendentes de comprovação e aprovação, em atendimento às determinações do Tribunal de Contas da União e recomendações da Controladoria-Geral da União. Dos resultados obtidos do referido Grupo de Trabalho, verificou-se a redução em 43% do montante das transferências nesta situação existente no início do exercício, que era de R\$ 38.688.025,75 e passou a ser de R\$ 22.052.174,68”.*

No início do exercício de 2011 restavam ainda 14 (quatorze) convênios na situação “a aprovar”, cujo montante correspondia a R\$ 26.987.525,89. Naquela época foram estabelecidas recomendações juntamente com o Incra com o intuito de eliminar o passivo de convênios vencidos e sem análise da prestação de contas.

Por meio do Plano de Providências Permanente, o gestor informou que foi determinada a reconstituição do Grupo de Monitoramento Nacional, por meio da Portaria nº 420, de 16/08/2011, sendo que, como responsáveis da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD), para o Grupo de Trabalho e Execução, foram designados dois servidores, tendo em vista que 12 (doze) dos 14 (quatorze) convênios eram de responsabilidade dessa Diretoria. Identificou-se que houve redução de 1 (um) convênio, restando 13 ‘a aprovar’, no valor de R\$ 26.887.525,89. Além disso, o Incra publicou a OS/CONJUNTA/DA/DD/DT/INCRA nº 37, de 12/09/11, constituindo Grupo de trabalho de Execução no âmbito da Sede para eliminar os convênios “a aprovar”. A Divisão de Prestação de Contas/DAC-2 informou que *“depende do Relatório Técnico Conclusivo a ser elaborado pela DD, para 4 (quatro) convênios, para concluir as análises e efetuar os registros no Siafi. Os demais 9 (nove) convênios estão em depuração”.*

Após reunião de busca conjunta de soluções, realizada em 09/07/2012, foi informado que, já no exercício de 2012, havia sido realizada a análise das prestações de contas em 05 (cinco) dos 13 (treze) convênios anteriormente relacionados, sendo eles os convênios nº 481951, 509091, 512471, 518469 e 527498. Desta forma, resta um passivo de 08 (oito) instrumentos de transferências na situação “a aprovar” no Siafi.

Providências para o atendimento da Portaria/INCRA/P/nº 167/2012 já foram adotadas, com a constituição do GTE/Sede por meio da OS/CONJUNTA/DA/DD/DT/INCRA/nº 15, de 26/03/12, e a elaboração de cronograma de execução dos trabalhos, tendo sido estabelecido como prazo final para o encerramento do estoque em questão o mês de dezembro de 2012.

Em que pese as providências que tem sido adotadas no exercício de 2012, o fato é que com a publicação da Portaria/INCRA/P nº 420, de 16/08/2011, verifica-se que o Órgão adotou medida no sentido de encerrar o estoque de convênios na situação “a aprovar” no sistema SIAFI com mais de sessenta dias da prestação de contas sem a devida análise, porém, durante o exercício de 2011 não foram adotadas

providências efetivas suficientes para mitigação do passivo, tendo este sido reduzido em apenas 01 (um) convênio.

Na manifestação encaminhada verifica-se que houve descumprimento do cronograma previsto no Anexo II da Portaria/INCRA/P nº 420/2011, tendo em vista que o prazo para a apresentação de relatório final com a conclusão dos trabalhos dos Grupos de Trabalho e Execução era até 31/12/2011, razão pela qual se mantém a constatação. Tendo em vista essa perda de prazo, observa-se ainda na manifestação encaminhada, que no exercício corrente houve a publicação da Portaria/INCRA/P/nº 167/2012 constituindo o Grupo de Supervisão Nacional e determinando a criação dos Grupos de Trabalho e Execução na Sede e Superintendências, tal qual determinava a Portaria/INCRA/P nº 420/2011, e a análise de 03 (três) convênios do referido estoque.

Sendo assim, constata-se que, apesar da publicação de portarias desde 2010 no sentido de regularizar a situação dos convênios celebrados sob a égide da IN STN nº 01/97, as ações dos Grupos de Trabalho instituídos não foram tempestivas e suficientes para a regularização do estoque.

Recomendações:

Recomendação 1:

Dar cumprimento ao cronograma estabelecido pelo Grupo de Supervisão Nacional para encerramento do estoque de convênios celebrados sob a égide da IN STN nº 01/97, que se encontra na situação “a aprovar” a mais de sessenta dias sem análise da prestação de contas, informando os resultados apurados a este Órgão Central de Controle Interno.

5. ASSENTAMENTOS PARA TRABALHADORES RURAIS

5.1. Subárea - OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA REFORMA AGRÁR

5.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

5.1.1.1. Informação

Das 4 Ações de maior materialidade do Incra, 76% (R\$733.555.215,65) das despesas liquidadas referem-se à Ação 4460 – Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária.

Foram examinadas as quatro Ações do Incra com maior volume de recursos orçamentários previstos na Lei Orçamentária Anual, adicionados Créditos. Os recursos orçamentários previstos, por Ação, estão discriminados abaixo:

Distribuição de recursos previstos na LOA + Créditos Adicionais para o exercício de 2011		
Ação	Valor (R\$)	% do total de recursos
0135/4460 – Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	930.000.000,00	21,82
0137/0427 – Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas	900.000.000,00	21,12

0137/8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	383.228.800,00	8,99
1427/4470 – Assistência Técnica e Capacitação de Assentados	218.964.000,00	5,14
Demais ações	1.829.498.291,00	42,93
TOTAL	4.261.691.091,00	100

Fonte: Siafi Gerencial

Já os recursos efetivamente empenhados e liquidados são os que seguem:

Distribuição de despesas empenhadas e liquidadas no exercício de 2011				
Ação	Despesas empenhadas (R\$)	% do total de recursos empenhados	Despesas liquidadas (R\$)	% do total de recursos liquidados
0135/4460	790.873.031,36	24,09	733.555.215,65	35,99
0137/0427	842.867.292,87	25,68	161.317.761,82	7,91
0137/8396	260.947.749,70	7,95	20.552.449,76	1,01
1427/4470	157.422.877,50	4,80	47.369.701,61	2,32
Demais ações	1.230.291.441,92	37,48	1.075.455.317,57	52,76
TOTAL	3.282.402.393,35	100,00	2.038.250.446,41	100,00

Fonte: Siafi Gerencial

Quando relacionadas, as despesas empenhadas e efetivamente liquidadas no exercício para as quatro ações do Incra examinadas apresentam os seguintes índices:

Relação entre as despesas empenhadas e as despesas liquidadas no exercício de 2011			
Ação	Despesas empenhadas (R\$)	Despesas liquidadas (R\$)	% de despesas empenhadas que foram liquidadas no exercício
0135/4460	790.873.031,36	733.555.215,65	92,75
0137/0427	842.867.292,87	161.317.761,82	19,14
0137/8396	260.947.749,70	20.552.449,76	7,88
1427/4470	157.422.877,50	47.369.701,61	30,09

Fonte: Siafi Gerencial

A relação entre as despesas empenhadas e as despesas liquidadas nos exercícios de 2009 e 2010 é apresentada nos quadros abaixo:

Despesas empenhadas/liquidadas no exercício de 2009					
Ação	Dotação adicionados créditos	Despesas empenhadas	% da dot. orç. que foi empenhada	Despesas liquidadas	% de desp. empenhadas que foram liquidadas
4460	950.554.563,00	742.778.052,95	78,14	720.882.051,84	97,05
427	1.225.000.000,00	1.223.370.290,09	99,87	534.676.045,19	43,79
8396	334.443.850,00	324.812.800,71	97,12	61.920.654,32	19,95
4470	202.389.217,00	110.945.735,47	54,82	47.549.482,18	42,86

Fonte: Siafi Gerencial

Despesas empenhadas/liquidadas no exercício de 2010
--

Ação	Dotação adicionados créditos	Despesas empenhadas	% da dot. orç. que foi empenhada	Despesas liquidadas	% de desp. empenhadas que foram liquidadas
4460	980.000.000,00	477.166.993,68	48,69	465.887.633,31	97,64
427	900.000.000,00	881.255.097,18	97,92	258.308.128,13	29,31
8396	354.792.279,00	270.589.816,47	76,27	56.375.211,23	20,83
4470	311.050.000,00	140.497.009,83	45,17	55.639.189,23	39,60

Fonte: Siafi Gerencial

Verifica-se que a Ação 0135/4460 apresentou, nos três exercícios, um percentual alto de liquidação das despesas empenhadas, enquanto as demais Ações analisadas apresentam percentuais baixos, com no máximo 43,79% de liquidação, no caso da Ação 0427 no exercício de 2009.

Ressalte-se que as Ações 0137/0427, 0137/8396 e 1427/4470 têm a maior parte da sua meta física executada com recursos orçamentários de exercícios anteriores, conforme quadro comparativo abaixo:

Comparação entre a execução física com recursos do exercício de 2011 e a execução física com recursos de exercícios anteriores			
Ação	Unidade de medida	Execução física – recursos do exercício	Execução física – recursos de exercícios anteriores
0135/4460	Hectare	314.634	0
0137/0427	Família atendida	24.956	37.749
0137/8396	Família atendida	2.766	36.102
1427/4470	Família assistida	105.104	187.684

Fonte: Relatório de Gestão 2011

Ao se verificar o percentual da meta física planejada que foi realizada com recursos do exercício, obtêm-se os seguintes índices:

Relação entre a execução física e a meta física prevista para o exercício de 2011				
Ação	Unidade de medida	Meta física	Execução física – recursos do exercício	% meta física executada
0135/4460	Hectare	314.168	314.634	100,15
0137/0427	Família atendida	121.834	24.956	20,48
0137/8396	Família atendida	36.524	2.766	7,57
1427/4470	Família assistida	198.236	105.104	53,02

Fonte: Relatório de Gestão 2011

À exceção da Ação 0135/4460, as Ações analisadas tiveram, nos três últimos exercícios, um percentual maior de inscrição em Restos a Pagar Não Processados do que de liquidação das despesas empenhadas no exercício, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Percentual de Despesas Empenhadas inscritas em Restos a Pagar Não Processados, por exercício (%)			
Ação	Exercício		
	2009	2010	2011
0135/4460	2,95	2,36	7,25
0137/0427	56,21	70,69	80,86
0137/8396	80,05	79,17	92,12

1427/4470	57,14	60,4	69,91
-----------	-------	------	-------

Fonte: Siafi Gerencial

A partir dos dados extraídos do Siafi Gerencial referentes aos recursos de Restos a Pagar Não Processados inscritos e reinscritos das Ações, no período de 2009 a 2011, evidenciou-se o percentual de pagamento destes, por exercício:

Percentual de Restos a Pagar Não Processados (inscritos e reinscritos) pagos, por exercício (%)			
Ação	Exercício		
	2009	2010	2011
0135/4460	60,96	44,02	36,02
0137/0427	41,92	25,97	19,85
0137/8396	64,9	54,88	57,23
1427/4470	63,15	55,39	55,05

Fonte: Siafi Gerencial

Assim, verifica-se que as Ações 0137/0427, 0137/8396 e 1427/4470 apresentam simultaneamente um volume alto de recursos inscritos em Restos a Pagar Não Processados e uma execução de mediana a baixa dos Restos a Pagar Não Processados. Contrariamente a essa tendência, a Ação 0135/4460 apresenta também baixo percentual de Restos a Pagar Não Processados efetivamente pagos, porém, identifica-se, nos exercícios analisados, que um percentual igualmente baixo de despesas foi inscrito em Restos a Pagar.

No Relatório de Gestão 2011 do Incra-Sede, os gestores das Ações 0137/0427, 1427/4470 e 0137/8396 relacionam, dentre as razões para não atingimento da meta física e financeira, a não disponibilização de recursos financeiros. Verifica-se, assim, o impacto que a disparidade entre a previsão orçamentária e a disponibilização financeira causa na execução das Ações.

A distribuição dos recursos financeiros no exercício de 2011 entre as Ações analisadas, incluindo pagamento de Restos a Pagar Não Processados e de Despesas Liquidadas no exercício, evidencia a priorização dos recursos financeiros disponibilizados no exercício para a Ação 0135/4460:

Distribuição de recursos financeiros por Ação analisada no exercício de 2011				
Ação	Despesas liquidadas e pagas no exercício	Restos a Pagar Não Processados pagos no exercício	Total de pagamentos no exercício	Percentual de pagamentos em relação ao total das Ações analisadas
0135/4460	733.555.215,65	8.976.485,83	742.531.701,48	50,00
0137/0427	160.362.161,82	261.806.667,42	422.168.829,24	28,40
0137/8396	20.552.449,76	191.405.177,51	211.957.627,27	14,30
1427/4470	47.332.793,01	62.287.738,46	109.620.531,47	7,40
TOTAL	961.802.620,24	524.476.069,22	1.486.278.689,46	100,00

Menciona-se no Relatório de Gestão do Incra 2011 o aumento do passivo nas Ações 8396 e 0427 em decorrência do significativo aumento de famílias assentadas nos últimos anos sem correspondente destinação de recursos orçamentários e financeiros para atendimento das necessidades de infraestrutura e habitação dessas famílias. Os dados até agora apresentados corroboram esse entendimento, vez que se verifica a ênfase dada à obtenção de terras dentro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que tem apresentado percentual de execução financeira superior às demais Ações, tanto comparada com os recursos empenhados dentro da Ação quanto comparada com o total de recursos financeiros disponibilizados para as quatro Ações. O incremento do passivo nas Ações 0137/0427 e 0137/8396, com o aumento do número de famílias assentadas, pode ser explicado por essa situação de carência de recursos orçamentários e financeiros para atendimento da demanda, em contrapartida ao aumento da mesma demanda.

Como observa o Gestor da Ação 0427 em sua manifestação, a concessão de crédito instalação aos assentados depende de outras Ações executadas pelo Incra: a ausência de estradas transitáveis e de abastecimento de água inviabilizam a construção das habitações; a ausência de Plano de Exploração do Assentamento ou Plano de Desenvolvimento do Assentamento atrasa ou impossibilita a aplicação dos créditos destinados à instalação e à produção. De fato, o planejamento do Incra prevê uma cadeia de Ações que, em conjunto, deveriam alcançar, como resultado, a consolidação e emancipação dos Projetos de Assentamento.

Ainda que as Ações 0137/0427, 0137/8396 e 1427/4470 tenham justificativas diversas para a sua baixa execução, como deficiência de recursos humanos ou logísticos, evidencia-se o sistemático não atingimento das suas metas orçamentárias e financeiras. Ressalvada a possibilidade de ocorrência de fator que permitisse a execução da meta física com quantidade de recursos inferior à inicialmente prevista, pode-se depreender que a execução física dessas Ações é prejudicada pelo padrão constatado, o que certamente contribui para o baixo índice de consolidação de assentamentos.

Ressalte-se, ainda, o expressivo volume de restos a pagar cancelados no exercício, em especial referentes à Ação 0137/0427 – Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas (em valor que equivale a 80% dos recursos empenhados no exercício), conforme quadro abaixo:

Restos a pagar cancelados no exercício de 2011	
Ação	Valor cancelado (R\$)
0135/4460	13.754.661,95
0137/0427	674.668.617,90
0137/8396	27.912.662,70
1427/4470	25.200.329,06

Fonte: Siafi Gerencial

Esses valores, quando considerados conjuntamente com as demais informações apresentadas, demonstram que o Incra não tem obtido êxito na execução das Ações sob a sua responsabilidade, o que, certamente, tem como causas, dentre outras, o fato de que grande parte dos recursos empenhados em um exercício somente têm sua contrapartida financeira disponibilizada em exercícios posteriores, o que dificulta sobremaneira o adequado planejamento do Incra sobre a execução de suas metas, e a priorização dada à obtenção de terras para assentamento em detrimento de outras Ações que buscam promover o desenvolvimento e consolidação dos projetos de assentamento.

Por fim, cabe mencionar determinação do Tribunal de Contas da União ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Acórdão nº 753/2008 – Plenário, item 2.1, transcrito: “*que, com vistas a garantir o efetivo cumprimento do disposto no artigo 2º, § 1º da Lei n.º 4.504, de 1964, bem como obter melhor eficiência, economicidade e efetividade na execução da política de Reforma Agrária, revise, em conjunto com o Mpog, Incra e demais órgãos envolvidos, as metas de abertura de novas frentes de reforma agrária e as metas de desenvolvimento dos assentamentos, alocando o orçamento de forma a consolidar os projetos de assentamento em proporção equivalente à incorporação de novas áreas, de*

Foram examinadas as quatro Ações do Incra com maior volume de recursos orçamentários previstos na Lei Orçamentária Anual, adicionados Créditos. Os recursos orçamentários previstos, por Ação, estão discriminados abaixo:

5.1.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

5.1.2.1. Informação

Divergência entre as informações constantes no Relatório de Gestão 2011 e os dados do Sigplan em relação à execução e às metas físicas das Ações analisadas – 4460, 0427, 8396 e 4470.

Foi realizada análise da consistência das informações consignadas no Relatório de Gestão do Incra-Sede para o exercício de 2011 quanto à execução e às metas físicas e financeiras das quatro Ações do Incra que apresentam maior materialidade. Para tanto, essas informações foram comparadas aos dados consignados no Sigplan e aos dados extraídos do Siafi Gerencial.

Após verificação, foram identificadas as divergências abaixo relacionadas:

Programa	Ação	Divergência	Fonte	
			Relatório de Gestão	Sigplan
0135	4460 – Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Meta física prevista para o exercício	314.168	633.217
0137	0427 – Concessão de Crédito à Instalação às Famílias Assentadas	Meta física prevista para o exercício	121.834	63.000
		Meta física realizada (recursos do exercício)	24.956	23.319
	8396 – Implantação e recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	Meta física prevista para o exercício	36.524	86.795
1427	4470 – Assistência Técnica e Capacitação de Assentados	Meta física prevista para o exercício	198.236	175.835

Fontes: Relatório de Gestão 2011 – Incra-Sede, Sigplan e Siafi Gerencial

Por meio das Solicitações de Auditoria 201203412/009 e 201203412/010, ambas de 27/04/2012, foi requerido às áreas responsáveis – respectivamente, à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (responsável pelas ações 0427, 8396 e 4470) e à Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (responsável pela Ação 4460) – que apresentassem justificativas para as diferenças encontradas.

Em resposta, a Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento encaminhou, por meio do Ofício nº 80/2012-AUD, de 08 de maio de 2012, o MEMO/DTO2/Nº 10/2012, de 02/05/2012. Sobre a divergência verificada, a chefe da DTO-2 manifestou-se da seguinte forma:

“1 – Quanto a diferenças entre os valores de execução física da ação 4460 – Obtenção de Terras lançados no SIGPLAN e no Relatório de Gestão:

O Anexo I apresentado pela Auditoria refere-se à meta física prevista para o exercício. A LOA 2011 limitou a despesa dessa Ação em R\$ 530.000.000,00 e com base nesse valor a Programação Operacional – PO do INCRA estabeleceu a meta física de 314.168,00 ha. No decorrer do exercício houve uma suplementação de R\$ 400.000.000,00, totalizando, assim, R\$ 930.000.000,00, porém o limite concedido foi de R\$ 922.688.991,56, ou seja, 99,21% do somatório da dotação original e crédito adicional.

Na elaboração do Relatório de Gestão a Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação da Gestão – DEA orientou que a meta a ser considerada deveria ser a prevista na PO 2011, conforme quadro “Execução orçamentário-financeira das Ações realizadas pela UJ”, portanto referente ao montante inicial da LOA. Dessa forma foi considerado o quantitativo de 314.168,00 ha.

(...)

No SIGPLAN o preenchimento do campo referente à meta física é automático. Dessa forma no espaço destinado a “LOA” a meta é também de 314.168,00 ha, enquanto que em “LOA+Créd.” é de 633.217,00 ha, pois está considerando os R\$ 400.000.000,00 adicionais (anexo).”

Até a presente data não houve manifestação da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento sobre as diferenças verificadas, apesar da reiteração do questionamento na Solicitação de Auditoria nº 201203412/014, de 11/05/2012.

No caso do Programa/Ação 0135/4460, considera-se justificada a divergência, tendo em vista que os créditos suplementares destinam-se à correção da previsão orçamentária da Ação, e não ao incremento de sua meta física, conforme manifestação da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento.

A respeito dessa e das demais Ações, foi encaminhada manifestação do Coordenador de Monitoramento e Avaliação da Gestão – DEA, por correio eletrônico, em 10/07/2012, após a realização da reunião de busca conjunta de soluções, ocorrida em 09/07/2012. A manifestação é a transcrita abaixo:

“Ação 4460 – Obtenção de Imóveis rurais

As informações prestadas no campo observação do SIGPLAN, esclarecem perfeitamente as divergências verificadas nas metas físicas previstas para o exercício, conforme segue:

“Os recursos orçamentários previstos pela LOA para a execução desta ação eram R\$ 530.000.000,00 e houve uma suplementação de R\$ 400.000.000,00, totalizando, assim, R\$ 930.000.000,00. Entretanto, o limite concedido foi de R\$ 922.688.991,56, ou seja, 99,21% do somatório da dotação original e crédito adicional.

Do limite autorizado R\$ 541.905.757,04 foram destinados ao pagamento de desapropriações e aquisições de 167 novos imóveis, com área total de 314.634,000 hectares, a serem incorporados ao programa de reforma agrária, o que corresponde a 70% dos recursos, sendo 84% em Títulos da Dívida Agrária – TDA e 16% em moeda corrente.

O restante, R\$ 231.981.142,40 – correspondentes a 27,5% dos recursos -, foi destinado a cumprir comandos judiciais (sentenças e acordos) referentes a ações de desapropriação

ajuízadas no mesmo exercício ou em anos anteriores, dos quais 99% foram pagos em TDA.

Este quadro do SIGPLAN aponta para uma execução física de 49,69% porque considera para o cálculo da meta o somatório da dotação inicial prevista na LOA e créditos adicionais, fazendo automaticamente uma simples divisão de R\$ 930.000.000,00 por um custo unitário médio de R\$ 1.468,69. Esse cálculo não considera o valor contingenciado nem a parcela de 27,5% destinada a cumprir comandos judiciais que não geram meta física.

O SIGPLAN indica, ainda, 78,88 % de execução financeira, pois considera para esse cálculo o valor total da dotação inicial + créditos. Segundo dados do SIAFI de 2011 extraídos em 21/01/2012, foram empenhados e liquidados R\$ 790.873.031,36, ou seja, 85,7% dos créditos concedidos.

Em 2010 foram incorporados ao programa de reforma agrária 314.634,000 ha (desapropriação e aquisição). O índice de gastos com obtenção de terras, que representa o valor total de indenizações (desapropriação) e pagamentos (aquisição) - em R\$ - dividido pela respectiva área total dos imóveis indenizados ou pagos - em hectares-, foi de R\$ 1.722,00”.

Ressalta-se que, na análise do Controle Interno foi apontado que “considera-se justificada a divergência”.

Ação 0427 – Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas

Em relação à meta física realizada, a divergência se dá em função da data da postagem dos resultados nos diferentes sistemas. Os dados do SIGPLAN (23.319), extraídos do Módulo de Monitoramento e Avaliação do SIR, foram incluídos em 31/03, sendo que os dados utilizados no Relatório de Gestão (24.956), foram extraídos do mesmo Módulo no final de março, após a realização de alguns ajustes por parte das Superintendências Regionais. Tendo em vista que não foi possível ajustar os dados do SIGPLAN, optamos evidentemente de postar no relatório de Gestão os dados ajustados, o que configurou a diferença apontada.

Em relação à divergência nos dados da meta física prevista, destacamos que há 9 modalidades de crédito instalação atualmente trabalhadas pelo INCRA, com diferentes valores, quais sejam:

- Apoio Inicial: R\$ 3.200,00.*
- Apoio Mulher: R\$ 2.400,00.*
- Aquisição de Materiais de Construção: R\$ 15.000,00.*
- Fomento: R\$ 3.200,00*
- Adicional de Fomento: R\$ 3.200,00.*
- Semiárido: 2.000,00.*
- Recuperação/ Materiais de Construção: R\$ até 8.000,00.*
- Reabilitação de Crédito de Produção: Até 6.000,00.*

A meta postada no SIGPLAN é calculada cerca de 6 meses antes do início do exercício, e leva em conta uma média do custo/família, para a realização de tal estimativa. Acontece que, conforme apontado acima, há 9 modalidades diferentes de créditos instalação, com valores que vão de R\$ 2,0 mil (Semiárido) até R\$ 15 mil (Aquisição de Materiais de Construção).

Por ocasião da elaboração efetiva da Programação Operacional para 2011, a opção da maioria das 30 Superintendências Regionais, foi pela utilização dos créditos de menores valores, tais como o crédito Apoio (R\$ 3.200,00), o Fomento (R\$ 3.200,00), dentre outros.

Sendo assim, a meta originalmente prevista e calculada automaticamente pelo SIGPLAN, que se utiliza os valores de dotação inicial + créditos, dividido por um custo unitário, foi fixada em 63.000. De outro lado, o cálculo efetuado na Programação Operacional, a

partir do detalhamento de previsão de execução das Superintendências Regionais, por modalidade, apontou para uma meta possível, muito superior, de 121.834 famílias beneficiadas.

A execução total verificada para esta ação foi de 62.705 famílias com recursos depositados nas contas e, só não foi (muito) maior, tendo em vista, principalmente, a limitação de recursos financeiros. Dos R\$ 900 milhões previstos no orçamento de 2011, somente foram liberados R\$ 477 milhões, ou seja, um pouco mais da metade do orçamento previsto.

Ação 8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento

Em relação à meta física prevista para esta ação, a divergência se dá, dentre outros, em função do cálculo (automático) que é efetuado pelo SIGPLAN, realizado cerca de 6 meses antes do início do exercício (e atualizado também automaticamente, caso haja algum crédito adicional). O SIGPLAN efetua um cálculo, dividindo-se os valores dotação inicial + créditos pelo custo unitário previsto para cada família, o que apontou como meta 86.795 famílias.

Acontece que, o custo unitário previsto para esta ação, leva em conta um mix dos custos das possíveis obras realizadas com estes recursos, que incluem a construção de estradas; reforma de estradas, diferentes sistemas de abastecimento de água (poços artesianos, sistemas completos de abastecimento, incluindo a distribuição da água; cisternas; sistema de coleta de água da chuva; cacimbas; etc.); eletrificação (em menor volume, tendo em vista o Programa Luz para Todos), dentre outros (centros comunitários, etc.). Ademais, tal valor (custo unitário), para além dos diferentes tipos de obras passíveis de serem realizadas com os recursos desta ação, há uma grande variação de custos de uma região para outra (por ex., o custo de construção de uma estrada no PR é completamente diferente do custo de construção de uma estrada na região norte do país).

Tais diferenças provocam grande discrepância no custo unitário utilizado pelo SIGPLAN para o cálculo da meta. Por diversas vezes já relatamos tal problema ao MPOG, porém, o valor utilizado enquanto custo unitário, não vem sofrendo o devido ajuste para que o cálculo seja, ao menos, próximo da realidade verificada na prática.

Para o cálculo da meta prevista na Programação Operacional de 2011, foram utilizados os valores levantados por cada Superintendência Regional, de acordo com cada obra prevista, o que chegou à meta de 36.524 famílias.

(...)

Ação 4470 – Assistência Técnica e Capacitação de Assentados

Em relação à divergência em relação à meta física prevista para esta ação, a divergência verificada se dá pelos mesmos motivos que para as outras ações, conforme as considerações iniciais. O cálculo (automático) efetuado pelo SIGPLAN com base na LOA é realizado cerca de seis meses antes do início do exercício (e atualizado também automaticamente, caso haja algum crédito adicional). Da mesma forma, o SIGPLAN efetua um cálculo, dividindo-se os valores dotação inicial + créditos pelo custo unitário previsto para cada família, o que apontou como meta 175.835 famílias.

Por ocasião da elaboração da Programação Operacional, foram realizados ajustes nas metas de acordo com a possibilidade de contratação de cada uma das Superintendências Regionais, o que levou a meta para 198.236 famílias. Ressalta-se ainda, que em alguns casos, o custo de execução previsto pode alcançar valores inferiores aos preços médios previstos (e utilizado pelo SIGPLAN), em especial, quando são contratadas empresas públicas (EMATERs) ou mesmo cooperativas, o que também provoca divergência entre a meta prevista no SIGPLAN e a meta estabelecida na Programação Operacional (e utilizada no Relatório de Gestão).”

Assim, consideram-se justificadas as divergências verificadas.

6. APOIO ADMINISTRATIVO

6.1. Subárea - ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE

6.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

6.1.1.1. Informação

Informação básica da Ação 2000 – Administração da Unidade.

Trata-se da Ação 2000 – Administração da Unidade, cuja finalidade é constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em programas ou ações finalísticas. Sua execução se dá de forma direta para o custeio de: serviços administrativos; pessoal ativo; manutenção e uso de frota veicular, própria ou de terceiros por órgãos da União; manutenção e conservação de imóveis próprios da União, cedidos ou alugados, utilizados pelos órgãos da União; tecnologia da informação, sob a ótica meio, incluindo o apoio ao desenvolvimento de serviços técnicos e administrativos; despesas com viagens e locomoção (aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins); sistemas de informações gerenciais internos; estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas públicas; promoção de eventos para discussão, formulação e divulgação de políticas etc; produção e edição de publicações para divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas e demais atividades-meio necessárias à gestão e administração da unidade.

O montante de recursos da Ação executados pela Unidade Jurisdicionada, no exercício de 2011, encontra-se discriminado no quadro a seguir:

Ação Governamental	Despesas Executadas (R\$)	% das Despesas Executadas do Programa
2000 – Administração da Unidade	470.483.360,96	79,40

6.1.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

6.1.2.1. Informação

Avaliação da Gestão de Passivos no Incra/Sede.

Foi verificado que, durante o exercício de 2011, houve registros de movimento credor e devedor na conta contábil 2.1.2.1.1.11.00 – FORNECEDORES POR INSUFICIÊNCIA DE CRÉDITOS/RECURSOS, no montante total de R\$ 959.679,26 e de R\$ 411.874,24 na conta contábil 2.1.2.1.3.11.00 – ENCARGOS POR INSUFICIÊNCIA DE CRÉDITOS/RECURSOS.

Em análise do Relatório de Gestão 2011, foi verificado que não foram apresentados esclarecimentos para essas movimentações em contas de registros de passivos por insuficiência de créditos/recursos.

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201203412/003, de 13/04/2012, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do Ofício/AUD/nº 62, de 23/04/2012, conforme transcrito:

“Com relação à demonstração da movimentação das contas contábeis elencadas no item 3.1 da Portaria TCU nº 123/2011, realmente esta SEDE/DF ao elaborar o Relatório de Gestão do exercício de 2011, não apresentou as informações na forma exigida no QUADRO A.3.1 do já citado item. Esse ponto foi atendido por esta Divisão de Análise Contábil – DAC -, que solicitou a dilação do prazo de 03 (três) dias para o levantamento de dados e elaboração do quadro demonstrativo na forma requerida pelo Tribunal de Contas da União.

(...)

Quanto as justificativas a serem apresentadas pelo gestor para os lançamentos contábeis efetuados, destacando-se as medidas adotadas pela unidade para regularizar as situações ocorridas, bem como a questão da análise crítica da gestão do reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recurso com apresentação circunstanciada de relato sobre os impactos dos passivos reconhecidos sobre a gestão orçamentária e financeira da UJ no exercício de competência das contas e no exercício seguinte, e, ainda, da demonstração se a UJ tinha capacidade de prever a situação que tenha ensejado o lançamento de valor nas referidas contas contábeis, recomendamos que essas solicitações sejam direcionadas aos setores responsáveis pela gestão dos contratos e/ou atos que deram causa aos respectivos reconhecimentos de passivos, visto que, nesta Divisão, realizamos os registros contábeis, de acordo com o disposto no Parágrafo Único, do ART. 1º da Portaria/INCRA/Nº 123, publicada no D.O.U. de 21.03.2011.”(sic)

Por meio da manifestação encaminhada, foram apresentados os quadros contendo as despesas a que se relacionam esses registros. Verifica-se que, dos registros de obrigações a pagar referentes à conta contábil 2.1.2.1.1.11.00 – FORNECEDORES POR INSUFICIENCIA DE CRÉDITOS/RECURSOS, 72,5% (R\$ 695.514,84) são relacionados a reconhecimento de dívidas com instituição bancária durante o exercício de 2010; 5,60% (R\$ 53.766,10) relativos à repactuação do Contrato CRT/DF 96.700/2009; 18,33% (R\$ 175.903,46) referentes a despesas com a execução do Contrato CRT/DF 14.000/2010; 1,43% (R\$ 13.696,28) é devido à aplicação de multas por órgão distrital; e 0,63% (R\$ 6.100,00) está relacionado a registro de obrigações a pagar referentes a taxas extras de condomínios de imóveis funcionais.

Quanto aos R\$ 411.874,24, movimentados na conta contábil 2.1.2.1.3.11.00 – ENCARGOS POR INSUFICIÊNCIA DE CRÉDITOS/RECURSOS, estes são relativos ao registro de obrigações a pagar referentes ao reconhecimento de dívida de Contribuição Patronal e RAT incidentes sobre o salário de servidor, as quais tiveram o registro baixado em 29/12/2011.

Na manifestação encaminhada, puderam ser identificadas as despesas que originaram os registros, porém não puderam ser identificados os motivos para a imprevisibilidade delas, não tendo sido apresentadas novas informações até o término dos trabalhos de auditoria.

Em que pese a ausência de esclarecimentos acerca da imprevisibilidade das despesas, tem-se que os casos de movimentação de contas relativas a registro de passivos devido ao reconhecimento de dívidas com instituição bancária, a repactuação do Contrato CRT/DF 96.700/2009, a aplicação de multas por órgão distrital e as taxas extras de condomínios de imóveis funcionais consideram-se justificadas por serem situações imprevisíveis. No entanto, não foi possível averiguar a imprevisibilidade para as despesas de execução do Contrato CRT/DF nº 14.000/2010.

Tendo em vista que não houve saldo em contas contábeis de reconhecimento de passivos por

insuficiência de créditos/recursos no fim do exercício de 2011, considera-se que não há maiores aprofundamentos a se realizar, tendo restado pendente de demonstração por parte do Incra/Sede a análise circunstanciada sobre os impactos dos passivos reconhecidos sobre a gestão orçamentária e financeira da Unidade no exercício em exame, bem como a capacidade de prever a situação que ensejou o lançamento de valor na conta contábil 2.1.2.1.1.11.00 relativo a execução do Contrato CRT/DF nº 14.000/2010, conforme requerido pela Portaria - TCU nº 123/2011.

6.1.3. Assunto - PROCESSOS LICITATÓRIOS

6.1.3.1. Informação

Análise da regularidade dos processos licitatórios realizados pelo INCRA em 2011.

Para análise da regularidade dos processos licitatórios efetuados pelo INCRA, foram efetuados levantamentos a partir dos sistemas SIASG e ComprasNet, para verificar os certames realizados no exercício 2011. Foram incluídas no escopo as aquisições efetuadas pela Sede do INCRA (UG 373083) e pela Superintendência de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (SRFA-UG 133003), uma vez que esta se encontra regimentalmente subordinada àquela, como órgão específico singular, de acordo com o art. 3º do Decreto nº 6.812/2009. Destaque-se, contudo, que tais unidades possuem áreas de licitação distintas, não havendo ingerência ou subordinação entre elas.

Das extrações dos sistemas corporativos supramencionados, obteve-se um montante de R\$ 25.341.995,38 licitados pelo INCRA-Sede e R\$ 109.504.517,68 licitados pela SRFA, de acordo com o quadro abaixo:

Processos Licitatórios INCRA-exercício 2011				
Modalidade de Licitação	Quantidade de processos INCRA-Sede	Valor Licitado INCRA-Sede	Quantidade de processos SRFA	Valor Licitado SRFA
Convite	1	R\$ 5.766,00	0	-----
Tomada de Preços	0	-----	0	-----
Concorrência	0	-----	0	-----
Pregão	19	R\$ 19.923.796,98	1	R\$ 105.733.979,80
Dispensa	103	R\$ 491.619,00	33	R\$ 3.770.537,88
Inexigibilidade	32	R\$ 1.150.275,52	0	-----
Total	155	R\$ 25.341.995,38	34	R\$ 109.504.517,68

Fonte: SIASG

Para as modalidades de licitação que apresentaram ocorrências de maior materialidade, quais sejam, Pregão, Dispensa e Inexigibilidade, foram efetuadas as seguintes análises:

- a) **Pregão:** No âmbito do INCRA-Sede, foi realizada auditoria, durante o Acompanhamento Permanente dos Gastos-APG 2012, a fim de verificar a regularidade dos processos de contratação e execução de serviços terceirizados, efetuados por meio da modalidade Pregão, durante o exercício 2011. Para isso, foi estabelecida amostra, baseada em critérios de materialidade, criticidade e relevância, consistindo em quatro processos licitatórios e dois processos de pagamento selecionados, no montante de R\$ 16.707.635,98, que representam 78,6% do total de recursos

licitados pelo INCRA-Sede em 2011. Os resultados desse trabalho são apresentados no Relatório de Auditoria 201119033, cujas constatações foram incorporadas ao presente Relatório.

No âmbito da Superintendência de Regularização Fundiária da Amazônia Legal, foi analisado o processo licitatório do Pregão nº 01/2011 (único pregão realizado pela UG), que tem como objeto a execução de serviços topográficos, tais como medição e demarcação de terras (serviços de georreferenciamento), cujo orçamento-base foi estabelecido em R\$ 105.733.979,80. Observou-se que o processo de licitação está adequadamente instruído, porém, verificou-se que houve desclassificação de diversas propostas em função de suposta inexecutabilidade de preços sem previsão editalícia. Além disso, o pregoeiro não diligenciou as licitantes desclassificadas, de modo a confirmar se tais valores seriam de fato inexequíveis, conforme abordado em ponto específico deste relatório. Destaque-se que o escopo da análise deste pregão restringiu-se aos exames da formalização da licitação até a assinatura dos contratos, portanto, não foi examinada a execução contratual do objeto.

b) **Inexigibilidade:** Em relação aos processos de inexigibilidade, verificou-se que o INCRA-Sede utilizou a fundamentação adequada para motivar as contratações listadas na tabela abaixo:

Fundamentação de processos de Inexigibilidade-INCRA			
Art. da Lei 8.666/93	Objeto	Quantidade de processos	Valor Total
Art. 25, caput - É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição.	Recolhimento de Taxas / Impostos / Multas e Serviços da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos-ECT.	25	R\$ 909.269,52
Art. 25, I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes.	Aquisição de papel da Casa da Moeda.	1	R\$ 104.950,00

Fonte: SIASG

Ademais, verificou-se que o INCRA realizou seis contratações diretas, no valor total de R\$ 136.056,00, fundamentadas no art. 25, inciso II da Lei 8.666/93, que possibilita a utilização de inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, sendo vedada a inexigibilidade para serviços de

publicidade e divulgação. De acordo com o SIASG, tais contratações foram efetuadas para a realização de treinamentos nas áreas de administração pública e engenharia, podendo ser enquadradas no supracitado artigo; todavia, esses processos não foram objeto de análise por parte da equipe de auditoria.

c) **Dispensa:** Foram examinadas as aquisições efetuadas pelo INCRA, por meio de dispensa de licitação, visando verificar as razões de dispensa registradas pelo gestor. Os exames se basearam em extração de dados do SIASG sobre aquisições e contratações fundamentadas no art. 24 da Lei 8.666/93, que regulamenta as hipóteses de dispensa de licitação, totalizando o valor de R\$ 4.262.156,88, assim discriminado:

Dispensas de Licitação			
Unidade	Valor Total	Fundamentação	Valor
INCRA-SEDE	R\$ 491.619,00	Art. 24, II (101 processos)	R\$ 248.089,00
		Art. 24, demais incisos (2 processos)	R\$ 243.530,00
SRFA	R\$ 3.770.537,88	Art. 24, II (32 processos)	R\$ 40.500,00
		Art. 24, demais incisos (1 processo)	R\$ 3.730.037,50
Total	R\$ 4.262.156,88	133 processos com fundamento no art. 24, II e 3 processos com fundamento no art. 24, demais incisos.	-----

Fonte: SIASG

c.1) Contratações realizadas com base no art. 24, II:

O inciso II do art. 24 traz a possibilidade de contratação direta de serviços ou compras até o valor de R\$ 8.000,00, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez. Para as 133 contratações fundamentadas nesse inciso, observou-se o correto enquadramento em 106 processos, isto é, 79% das aquisições efetuadas. Destaque-se que os processos de dispensa formalizados para essas contratações não foram analisados pela equipe de auditoria, sendo que a adequação do enquadramento no inciso II do art. 24 foi observada por meio do registro no SIASG.

Contudo, verificou-se que, durante o exercício de 2011, foram feitas seguidas aquisições de material de expediente e material de processamento de dados, realizadas pelo INCRA-Sede e pela SRFA, respectivamente, que ultrapassaram o limite de R\$ 8.000,00, conforme abordado em ponto específico deste relatório.

c.2) Contratações realizadas com base no art. 24, demais incisos:

A extração do SIASG apresentou apenas três contratações diretas realizadas com base em incisos diversos do inciso II do art. 24, conforme os itens abaixo:

(I) Contratação de produtos postais da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

A contratação, realizada pelo INCRA-Sede, no valor de R\$ 180.830,00, encontra regular fundamentação no art. 24, VIII – “aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.” Dessa forma, verifica-se que a contratação foi corretamente enquadrada.

(II) Contratação emergencial de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção de central telefônica digital.

A contratação, realizada pelo INCRA-Sede, no valor de R\$ 62.700,00, foi fundamentada no art. 24, IV, que traz a possibilidade de contratação emergencial, em caso de urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens. Todavia, após a análise do processo de dispensa (processo 54000.000896/2011-17), verificou-se que a emergência não ficou devidamente caracterizada, configurando falha no planejamento das licitações, conforme abordado em ponto específico deste relatório.

(III) Contratação de remanescente dos Serviços Topográficos, após rescisão do Contrato SRFA/INCRA Nº 18.600/2011.

A contratação, realizada pela Superintendência Regional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, no valor de R\$ 3.730.037,50, refere-se à contratação de remanescente dos Serviços Topográficos de que trata o Contrato SRFA/INCRA Nº 18.600/2011, que foi rescindido em função de inexecução do objeto, encontrando fundamentação legal no art. 24, inciso XI. O gestor observou adequadamente a ordem de classificação do certame licitatório anterior (Pregão Eletrônico SRP-SRFA/INCRA nº 06/2010, item 22) e efetuou nova contratação de acordo com os ditames legais.

Em suma, após a análise dos dados e processos supramencionados, foram encontradas as seguintes impropriedades, abordadas detalhadamente em pontos específicos deste Relatório de Auditoria:

- Urgência não caracterizada em contratação por dispensa de licitação - processo 54000.000896/2011-17 – Incra-Sede;
- Aquisições diretas subsequentes de materiais, por meio de dispensa de licitação, caracterizando fracionamento de despesas – Incra Sede e SRFA;
- Não realização de diligências para propostas presumidamente inexequíveis – SRFA.

Os trabalhos de análise de licitações e contratos consubstanciados no Relatório de Auditoria nº 201119033 apontaram as seguintes impropriedades/irregularidades:

- Impropriedades no planejamento da licitação e julgamento das propostas: ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários; não realização de estudo de quantitativo para a contratação; e ausência de vínculo entre a empresa contratada e a equipe responsável pela elaboração dos relatórios antropológicos;
- Irregularidades na execução contratual: ausência de controle de gastos com telefonia móvel e aquisição de aparelhos sem cobertura contratual;
- Irregularidades nos atestos e pagamentos de notas fiscais – Contratos 23.600/2011, 23.700/2011 e 14.000/2010.

6.1.3.2. Constatação

Aquisições diretas subsequentes de materiais, no valor total de R\$ 17.633,00 na SRFA, e de R\$ 13.131,96 no Incra-Sede, por meio de dispensa de licitação, caracterizando fracionamento de despesas.

Durante os trabalhos de Auditoria Anual de Contas, foram examinadas as aquisições efetuadas pelo INCRA, por meio de dispensa de licitação, visando verificar as razões de dispensa registradas pelo gestor. Conforme supramencionado, foram incluídas no escopo as aquisições efetuadas pela Sede do INCRA (UG 373083) e pela Superintendência de Regularização Fundiária da Amazônia legal (SRFA - UG 133003), uma vez que esta se encontra regimentalmente subordinada àquela.

Os exames se basearam em extração de dados do SIASG, sobre aquisições e contratações fundamentadas no art. 24, II da Lei 8.666/93, que regulamenta as hipóteses de dispensa de licitação, totalizando o valor de R\$ 4.262.156,88, assim discriminado:

Processo de dispensa de licitação por valor		
Unidade	Valor total de dispensas	Processos com fundamentação no Art. 24, II
INCRA-SEDE	R\$ 491.619,00	101 processos - R\$ 248.089,00
SRFA	R\$ 3.770.537,88	32 processos - R\$ 40.500,00
Total	R\$ 4.262.156,88	133 processos – R\$ 288.589,00

Fonte: Siasg

O inciso II do art. 24 traz a possibilidade de contratação direta de serviços ou compras até o valor de R\$ 8.000,00, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez. Da amostra selecionada, verificou-se que, durante o exercício de 2011, foram feitas seguidas aquisições de material de expediente e material de processamento de dados, realizadas pelo INCRA-Sede e pela SRFA, respectivamente, que ultrapassaram o limite de R\$ 8.000,00, conforme extração do SIASG compilada abaixo:

Aquisições da SRFA (UG 133003)			
Classificação orçamentária dos itens adquiridos: sub elemento 17 - Material de Processamento de Dados, conforme Plano de Contas do SIAFI.			
Objeto adquirido	Fornecedor	Valor da aquisição	Mês de aquisição
cartucho toner impressora	04196935/0002-27- Golden	R\$ 5.380,00	Julho/2011

HP	Distribuidora Ltda			
cartucho toner impressora HP	03038875/0001-70- Informática Ltda EPP	Plena	R\$ 615,00	Julho/2011
cartucho toner impressora HP	03038875/0001-70- Informática Ltda EPP	Plena	R\$ 615,00	Julho/2011
cartucho toner impressora HP	03038875/0001-70- Informática Ltda EPP	Plena	R\$ 615,00	Julho/2011
cartucho toner impressora HP	03038875/0001-70- Informática Ltda EPP	Plena	R\$ 608,00	Julho/2011
cartucho de tinta para plotter	09546976/0001-39- Comércio de Produtos de Informática Ltda ME	3EX	R\$ 310,00	Agosto/2011
cartucho de tinta para plotter	09546976/0001-39- Comércio de Produtos de Informática Ltda ME	3EX	R\$ 300,00	Agosto/2011
cartucho de tinta para plotter	09546976/0001-39- Comércio de Produtos de Informática Ltda ME	3EX	R\$ 300,00	Agosto/2011
cartucho de tinta para plotter	09546976/0001-39- Comércio de Produtos de Informática Ltda ME	3EX	R\$ 300,00	Agosto/2011
cartucho de tinta para plotter	09546976/0001-39- Comércio de Produtos de Informática Ltda ME	3EX	R\$ 300,00	Agosto/2011
cartucho de tinta para plotter	09546976/0001-39- Comércio de Produtos de Informática Ltda ME	3EX	R\$ 290,00	Agosto/2011
Total adquirido			R\$ 9.633,00	-----

Fonte: SIASG

Aquisições INCRA-Sede (UG 373083)

Classificação orçamentária dos itens adquiridos: sub elemento 16 - Material de Expediente, conforme Plano de Contas do SIAFI			
Objeto adquirido	Fornecedor	Valor da aquisição	Mês de aquisição
tubos para mapas, tubo porta-documento	05077676/0001-05- Santa Maria Comercio De Brinquedos E Materiais Escolares Ltda	R\$ 258,00	Março/2011
perfuradora de papel para espiral, perfurador de papel	71359939/0001-95- Admaq Ltda EPP	R\$ 2.560,00	Abril/2011
fragmentadora papel	11094173/0001-32- Office do Brasil Equipamentos para Escritorio Ltda-EPP	R\$ 587,00	Abril/2011
colocadora de espiral, metal, elétrico, para encadernação, até 120 fls,	12273527/0001-79- Unimax de Caieiras Ltda – ME	R\$ 578,99	Abril/2011
lacre malote e lacre segurança	07819607/0001-47- Fortseal Selos do Brasil Ltda	R\$ 270,00	Junho/2011
lacre malote e lacre segurança	00609999/0001-70- Polyvig Indústria e Comércio Ltda	R\$ 70,00	Junho/2011
lacre malote e lacre segurança	00609999/0001-70- Polyvig Indústria e Comércio Ltda	R\$ 70,00	Junho/2011
envelope	00694534/0001-65- WJ Gráfica Editora e Papelaria Ltda ME	R\$ 2.938,40	Outubro/2011
envelope	02176635/0001-70- Planet Graf Comércio e Impressão de Papel Ltda	R\$ 2.650,00	Outubro/2011
fragmentadora papel	10753681/0001-12- Luiz Fabiano Aponte – ME	R\$ 193,00	Outubro/2011
quadro giz	11048898/0001-94- Quadros Afortec Comercio de Molduras	R\$ 269,99	Novembro/2011

	e Artigos Escolares Ltda		
quadro giz	11048898/0001-94- Quadros Afortec Comercio de Molduras e Artigos Escolares Ltda	R\$ 249,99	Novembro/2011
quadro giz	06957510/0001-38- Criarte Indústria e Comércio de Esquadrias Ltda	R\$ 129,99	Novembro/2011
etiqueta adesiva, etiqueta auto - adesiva impressa	11325984/0001-05 - Global Elétrica Ltda-ME	R\$ 1663,00	Dezembro/2011
etiqueta adesiva, etiqueta auto - adesiva impressa	11325984/0001-05 - Global Elétrica Ltda-ME	R\$ 643,60	Dezembro/2011
Total adquirido		R\$ 13.131,96	-----

Fonte: SIASG

Após a análise dos dados tabulados, verifica-se que, mês a mês, foram efetuadas pequenas compras de materiais idênticos ou similares, denotando falhas no planejamento de compras de ambas as unidades.

Causa:

Falhas no planejamento das aquisições a serem efetuadas no exercício.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em atendimento à Solicitação de Auditoria 201203412/002, de 10/04/2012, as unidades foram instadas a se manifestar sobre os fatos observados, conforme transcrição abaixo:

- **INCRA-Sede:** O Ofício/AUD/nº 63, de 23/04/2012, encaminhou como resposta o Memo nº08/2012/DAA-1/INCRA, de 19/04/2012, com os seguintes esclarecimentos:

“(...) analisando a natureza da despesa das aquisições com o respectivo sub-elemento de despesa (ver tabela 2, anexo I), não verificamos valores superiores ao limite de R\$ 8.000,00, previsto no art. 24, II da Lei 8.666/93. Desta forma, entendemos que não houve fracionamento da despesa, conforme podemos verificar em decisões do Tribunal de Contas da União – TCU, a orientação para que se procure utilizar a classificação contábil como forma de proporcionar o planejamento das despesas dos órgãos e entidades, conforme Acórdão abaixo citado:

Acórdão 3590/2007-TCU-1ª Câmara

“Os Ministros do Tribunal de Contas da União, ...

1.3. determinar ao Serviço Social do Comércio – Administração Regional em Roraima que:

1.3.5. adote mecanismos de controle capazes de classificar por natureza e item de despesa, as contratações efetuadas, com a finalidade de subsidiar a entidade na identificação dos limites das modalidades de licitação;

*1.3.6. efetue um planejamento específico para aquisição de bens e serviços, agrupando-os **em item de despesa**, no intuito de reduzir o excessivo volume de contratações realizadas sob dispensa de licitação;*

(...)

1.3.8. abstenha-se da prática de fracionamento de licitações, mantendo-se a modalidade pertinente ao total do objeto licitado, observando o valor global das compras, obras ou serviços e os limites de cada modalidade, especificados no Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc;” (grifo nosso)

Assim, o Tribunal, em sua decisão, direciona o Administrador no sentido de considerar o item de gasto para efeito de fracionamento de despesa. Seguindo a mesma linha, a Controladoria-Geral da União (CGU), no Relatório nº174.655/2005, registra algumas considerações a respeito do Item de Gasto (Sub-Elemento de Despesa):

*“(...) Assim, para fins de verificação do fracionamento, devem ser observadas as despesas **classificadas dentro de um mesmo sub-elemento de despesa orçamentária**, conforme previsto no plano de contas da despesa pública estadual. Sabe-se que a classificação das despesas pode ser feita sob diversos enfoques. Um deles leva em conta a natureza da despesa, que representa agregação de objetos de gastos com as mesmas características. Em nível de execução, todavia, referida classificação, em sua menor instância, se apresenta no sub-elemento de despesa ou item de gasto, que nada mais é do que a informação mais próxima da realidade, no que diz da caracterização do conteúdo da despesa executada.”(grifo nosso)*

4. Diante do exposto, o ato discricionário do administrador público de não realização da disputa decorrente de procedimento licitatório, nos termos dos incisos I e II do artigo 24 da Lei 8.666/93 e alterações, deve considerar o item de gasto ou sub-elemento de despesa dentro do mesmo exercício preservando-se, sempre, a obediência aos Princípios básicos da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência vigentes na Administração Pública.”

- **SRFA:** O Ofício nº 66/2012-AUD, de 30/04/2012, encaminhou como resposta o Memorando nº 82/2012 – SRFAA/SRFA/INCRA/MDA, de 25/04/2012, com os seguintes esclarecimentos:

“Item 19- Justificar as aquisições listadas em cada tabela do Anexo III desta SA, efetuadas por meio de dispensa de licitação, uma vez que o somatório de tais aquisições ultrapassa o limite de R\$ 8.000,00; previsto no art. 24, II da Lei 8.666/93:

*a) **Aquisição de 01 (uma) unidade de Switch de 48 portas para atender as necessidades da SRFA-05, no valor de R\$ 8.000,00, em favor da empresa WWW.comInformática Ltda EPP, CNPJ nº03826490/0001-78:***

***RESPOSTA:** Nos termos da instrução constante do PA nº 56377.000056/2011-10, trata-se da aquisição de uma unidade de SWITCH (equipamento) para a SRFA/O5-AM/INCRA, objetivando promover o acesso a rede de processamento de dados do INCRA/Sede. Inicialmente, optou-se pela adesão à Ata de Registro de Preços relativa ao*

Pregão nº 34/2010 do MPOG. Porém, constatou-se que os preços ali registrados estavam superiores aos praticados no mercado, razão pela qual dispensou-se a adesão e adquiriu diretamente da empresa que ofertou o menor preço (R\$ 8.000,00), obedecendo a previsão constante do inciso II, art. 24 da Lei 8.666/93 (NE nº 2011NE800059, de 14/07/2011).

b) (...)

c) Aquisições de cartuchos para Impressora Plotter, no menor valor total de R\$ 1.800,00, em favor da empresa 3EX Comércio de Produtos de Informática Ltda ME, CNPJ 09546976/0001-39.

RESPOSTA: Por meio do PA nº 56377.000094/2011-64, foi requerida a aquisição de 02 conjuntos, sendo cada conjunto constituído de 05 cartuchos, para uso exclusivo da impressora Plotter instalada na SERFAL/MDA. A aquisição se deu de forma separada em razão de: a) solicitação esporádica e isolada, e b) aliada ainda a um conjunto de cartuchos utilizados somente para aquele tipo de Impressora Plotter, obedecendo ainda o limite estabelecido pelo inciso II, art. 24 da Lei 8.666/93.

d) Aquisição de toner para Impressoras HPLaser Jet CP3525DN, no menor valor total de R\$ 2.453,00, em favor da empresa Plena Informática Ltda, CNPJ nº 00375972/0100-42.

RESPOSTA: Por meio do PA nº 56377.000081/2011-95, a Coordenação-Geral de Regularização Fundiária da SRFA/INCRA, requereu, também de forma isolada e somente após o término do estoque existente, a aquisição de toners de cores diversas, para alimentação da Impressora Color Laserjet CP 3525, Patrimônio nº 224.235. A aquisição deu-se pelo menor preço pesquisado e para atendimento emergencial, em razão da existência de uma única impressora colorida, utilizada para as impressões dos títulos de domínios do Programa Terra Legal, obedecendo sempre o limite previsto pelo inciso II, art. 24 da lei 8.666/93.

e) Aquisição de toner/cartuchos para Impressora HP 3015, no valor de R\$ 5.380,00, em favor da empresa Golden Distribuidora Ltda, CNPJ nº 04196935/0002-27.

RESPOSTA: Por meio do PA nº 56377.000087/2011-62, foi realizada a aquisição de diversos tipos de cartuchos/toner para atendimento das impressoras que compõem o parque computacional da SRFA, instaladas nas diversas Unidades da SRFA, localizadas na Amazônia Legal, sempre pelo menor preço pesquisado e dentro dos limites estabelecidos pelo inciso II, art. 24 da lei 8.666/93.

CONCLUSÃO GERAL

(...)

3- Quanto às diversas contratações realizadas com dispensa de licitação, no nosso entendimento, salvo melhor juízo, todas as aquisições ocorreram de forma individualizada e para equipamentos distintos, em períodos intercalados e sem repetição de um mesmo produto, não caracterizando, dessa forma, o chamado fracionamento de licitação. Obedeceram, sempre, o limite estabelecido para a dispensa de licitação, em atendimento à Lei 8.666/1993, havendo, inclusive, caso de não aquisição com a anulação da respectiva nota de empenho.

4- Por se tratar de um Programa do Governo Federal – denominado Terra Legal, com período certo de atuação/duração e em decorrência da carência de recursos humanos e da indisponibilidade de área física compatível com os trabalhos realizados, não há lotação de Pregoeiros, nem tampouco, de Almojarifado que comporte a guarda de

número elevado de materiais de consumo, fato que inviabiliza um planejamento adequado de compras, para atendimento de demandas pontuais.” (sic)

Análise do Controle Interno:

Primeiramente, cumpre esclarecer os diferentes níveis de agregação da Despesa Pública, de acordo com o Plano de Contas Único do Governo Federal e o Manual Técnico de Orçamento 2012:

Estrutura da Natureza da Despesa:

1º Nível - Classe/Categoria Econômica

2º Nível - Grupo de Natureza da Despesa

3º Nível - Subgrupo/Modalidade de Aplicação

4º Nível - Elemento de despesa (objeto de gasto)

5º Nível - Subelemento de despesa

6º Nível - Item de despesa

7º Nível - Subitem de despesa

Isto é, o conjunto de informações que constitui a natureza de despesa orçamentária forma um código estruturado que agrega a categoria econômica, o grupo, a modalidade de aplicação e o elemento, sendo que o desdobramento do elemento de despesa em subelemento, item e subitem é facultativo, conforme o Manual da Despesa Pública.

A presente explicação tem como objetivo demonstrar que subelemento de despesa e item de gasto são níveis distintos de agregação da natureza da despesa. Dessa forma, verifica-se que tais expressões não podem ser utilizadas como sinônimos, como foram apresentadas na manifestação do INCRA-Sede anteriormente transcrita. Observa-se que o Acórdão 3.590/2007 TCU - Plenário, utilizado na resposta do INCRA, também traz tais expressões como sinônimos, conforme transcrito:

*“1.3.6. efetue um planejamento específico para aquisição de bens e serviços, agrupando-os em **item de despesa**, no intuito de **reduzir o excessivo volume de contratações realizadas sob dispensa de licitação**.” (grifos acrescentados ao original)*

Em que pese o uso da expressão “item de despesa”, a determinação do egrégio Tribunal de Contas foi feita com a intenção de que fosse reduzido o excessivo volume de contratações por dispensa; não se pode, portanto, interpretar que as contratações fossem agrupadas por item de despesa, uma vez que, nesse nível, as aquisições seriam agrupadas apenas por objetos idênticos e, para cada grupo, seria aplicado o limite de R\$ 8.000,00, elevando o volume de contratações por dispensa, ao invés de reduzi-lo. Por exemplo, as compras de canetas, em vez de serem agrupadas na categoria “material de expediente” (subelemento da despesa), “aquisição de canetas” (item de despesa), seriam agrupadas por “aquisições de canetas azuis” e “aquisições de canetas vermelhas”, uma vez que o item de despesa, como desdobramento do subelemento de despesa, traz as características mais específicas do objeto a ser adquirido.

Sobre o tema, o Ministro-Substituto do TCU, Marcos Bemquerer Costa, efetuou apresentação, obtida no site do Tribunal, trazendo posicionamento definitivo da Corte de Contas:

“(…) a Corte de Contas entende que todos os gastos efetuados dentro de um mesmo subelemento de despesa devem ser computados para fins de verificação do atingimento dos limites de dispensa previstos nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

Desse modo, ainda que um determinado bem tenha pouca semelhança com o outro, se estão acobertados pelo mesmo subelemento de despesa, a aquisição de ambos deverá ser feita observando-se o custo total a ser alcançado com esses bens, utilizando-se, então, a modalidade licitatória cabível.

(...) Nesse sentido, o TCU firmou entendimento, em caráter normativo, de que:

“9.2.4. a utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços mediante diversas compras em um único exercício e para idêntico subelemento de despesa, cujo valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei 8.666/93, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais (do Acórdão 1276/2008 TCU-Plenário)

(...)

Não se pode olvidar, todavia, que em alguns processos o TCU tem expedido determinações para os órgãos observarem a “totalidade de produtos de mesma natureza” ao definirem as modalidades licitatórias cabíveis, sem especificar a origem orçamentária da despesa.

*Isso, contudo, não invalida as conclusões acima alcançadas, de que **todos os gastos previstos para ocorrerem em um mesmo exercício financeiro, tendo como suporte um mesmo subelemento de despesa, devem ser somados para fins de encontrar a modalidade licitatória cabível, sob pena de fracionamento de despesa.**”*

Corroborando tal entendimento, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN emitiu a Nota Técnica nº 2.308/2007/CCONT/STN, de 28/12/2007, informando que:

“12. No que se refere à questão do fracionamento da despesa com o objetivo de fuga do procedimento licitatório, o Tribunal de Contas da União já se manifestou diversas vezes a respeito, firmando posicionamento de que reiteradas aquisições por meio de dispensa de licitação (art. 24, I e II) e suprimento de fundos em valores superiores ao limite estabelecido para dispensa, pelo valor caracterizam fracionamento da despesa. Este entendimento pode ser depreendido das considerações apresentadas pela Corte de Contas no Acórdão TCU – Plenário – 216/2002, item 9.

13. Ou seja, para fins de apuração de fracionamento da despesa, com o objetivo de burla ao procedimento licitatório, o critério utilizado é o do subelemento da despesa, definido em nível de subitem de conta contábil, sendo somados os valores de dispensa de licitação e suprimento de fundos. Portanto, o gestor deve atentar para necessidade de zelar por um bom planejamento das compras e contratações de sua unidade, de modo a evitar o uso de suprimento de fundos indiscriminadamente, pois isto poderá caracterizar fracionamento indevido de despesas.” (grifo nosso)

À luz do Plano de Contas do SIAFI, as aquisições em comento, efetuadas pelo INCRA-Sede e pela SRFA, tratam do mesmo elemento de despesa (30-Material de Consumo), desdobrado nos subelementos 16-Material de Expediente e 17-Material de Processamento de Dados, respectivamente, que englobam os seguintes itens:

Plano de Contas SIAFI-Classificação dos itens		
Código do Subelemento	Subelemento	Materiais classificados (itens de despesa)

16	Material de Expediente	Registra o valor das despesas com os materiais utilizados diretamente os trabalhos administrativos, nos escritórios públicos, nos centros de estudos e pesquisas, nas escolas, nas universidades etc. agenda - alfinete de aço - almofada p/ carimbos -apagador - apontador de lápis - arquivo p/ disquete - bandeja para papéis - bloco p/ rascunho bobina papel p/ calculadoras - borracha - caderno - caneta - capa e processo - carimbos em geral - cartolina - classificador -clipe - cola - colchete - corretivo - envelope - espátula - estêncil - estilete - extrator de grampos - fita adesiva - fita p/ máquina de escrever e calcular - giz - goma elástica - grafite - grampeador -grampos -guia p/ arquivo - guia de endereçamento postal - impressos e formulário em geral -intercalador p/ fichário - lacre - lápis -lapiseira -limpa tipos - livros de ata, de ponto e de protocolo -papéis - pastas em geral - percevejo - perfurador - pinça - placas de acrílico - plásticos - porta-lápis - registrador - régua - selos p/ correspondência - tesoura - tintas - toner - transparências - etiquetas e outros.
17	Material de Processamento de Dados	Registra o valor das despesas com suprimentos de TI, inclusive peças para reposição. Cartuchos de tinta - capas plásticas protetoras para micros e impressoras - CD-ROM virgem - disquetes - leitora/smartcard - mouse e teclado (reposição) - mouse pad - peças e acessórios para computadores e periféricos - recarga de cartuchos de tinta - toner para impressoras a laser - cartões magnéticos - reposição de leitora/token pen-drive/outros

Fonte: SIAFI

Dessa forma, é possível confirmar que os itens adquiridos pelas UGs em questão encontram-se abrangidos por um mesmo subelemento de despesa. Sendo assim, observa-se que a manifestação da SRFA, *ipsis litteris*, “salvo melhor juízo, todas as aquisições ocorreram de forma individualizada e para equipamentos distintos, em períodos intercalados e sem repetição de um mesmo produto, não caracterizando, dessa forma, o chamado fracionamento de licitação” não encontra fundamento. Embora o gestor da unidade considere que não houve repetição de produto, uma vez que foram adquiridos cartuchos de diversas cores e para impressoras de modelos diferentes, as aquisições de cartuchos e toner de impressora estão inseridas em um mesmo subelemento. A despeito disso, foram efetuadas onze dispensas de licitação, no valor total de R\$ 9.633,00, isto é, ultrapassando o limite legal.

É certo que a classificação orçamentária deve balizar o somatório das despesas sob um mesmo subelemento, para fins de apuração de fracionamento de despesa. Não obstante, devem ser considerados outros aspectos, como:

I. Princípio da Anualidade do Orçamento Público:

O Princípio da Anualidade Orçamentária estabelece um período limitado de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa, ou seja, o orçamento deve compreender o período de um exercício, que corresponde ao ano fiscal. Sendo assim, as compras devem ser programadas pelo seu total, para todo o exercício financeiro, consoante o orçamento fixado para o ano.

II. Diversidade de fornecedores:

Como pode ser verificado nas Tabelas elencadas no campo “Fato”, tanto o INCRA-Sede quanto a SRFA efetuaram aquisições distintas com os mesmos fornecedores. A SRFA chegou a realizar seis aquisições seguidas com o mesmo fornecedor, no mesmo mês, prática coibida pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do Acórdão 834/2008 TCU-Plenário:

*“1.2 cumpra estritamente às exigências da Lei n.º 8.666/93, quanto aos procedimentos licitatórios realizados, de modo a evitar fraudes em dispensa de licitação, com fracionamento de despesas para aquisição de material de consumo, **bem como evitar o favorecimento a empresas, com cotações rotineiras aos mesmos fornecedores.**”* (grifos não contidos no original)

Dessa feita, observa-se que as pesquisas de preço devem ser feitas junto a empresas diversas, visando preservar os princípios da isonomia e impessoalidade de licitantes ou, no caso, das empresas contratadas.

III. Quantitativo a ser contratado/adquirido:

Para evitar o fracionamento de despesas, é necessário definir os quantitativos das aquisições que serão realizadas durante o exercício, com base no histórico de consumo, em séries históricas de demandas ou em estudos de necessidade. Desse modo, evita-se a realização de sucessivas contratações/aquisições de pequeno valor, de igual natureza, semelhança ou afinidade, procedendo-se a aquisições mais abrangentes, conforme preconizado no Acórdão 253/1998 TCU-1ª Câmara.

O gestor da área de licitações da SRFA apontou, em sua manifestação, que a carência de recursos humanos e a inadequação da área física disponível na unidade inviabilizam um planejamento adequado das compras da UG, com aquisições de maior volume. Todavia, pode o gestor efetuar procedimento licitatório, na modalidade pregão, com adjudicação por item, estabelecendo ata de registro de preços. Dessarte, com os preços registrados, podem ser adquiridos os materiais necessários, a qualquer tempo, durante um mesmo exercício, sendo desnecessário o armazenamento dos itens e com a garantia de contratar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Ainda, durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada após o término dos trabalhos de campo, em 09/07/2012, o gestor da área de licitações do INCRA-Sede apontou que as aquisições referentes à fragmentadora e perfuradora de papel, colocadora de espiral e quadro giz foram classificadas sob o Elemento de Despesa 52-Equipamentos e Material Permanente, não podendo ser consideradas no somatório para fins de verificação do limite de R\$ 8.000,00, preconizado no art. 24, II da Lei nº 8.666/93. Todavia, não foi apresentada manifestação formal, com a relação de classificações utilizadas pelo INCRA no enquadramento de tais aquisições; ademais, o Plano de Contas do SIAFI não estabelece explicitamente, em nenhum de seus subelementos, o enquadramento dos itens citados, podendo os mesmos serem enquadrados tanto sob o Elemento de Despesa 30-Material de Consumo, subelemento 17-Material de Expediente; quanto sob o Elemento de Despesa 52-Equipamentos e Material Permanente, subelemento 32-Máquinas e Equipamentos Gráficos ou subelemento 36-Máquinas, instalações e utensílios de escritório. Ressalta-se que mesmo com a subtração das despesas questionadas acima, as aquisições permanecem em desacordo com o limite de valor estabelecido pela Lei 8.666/93.

Uma vez que não foi apresentada a classificação utilizada pelo INCRA e, em que pese terem sido utilizados Elementos de Despesa diferentes, observa-se que o critério orçamentário não é o único que deve ser considerado para balizar o somatório de aquisições e contratações realizados, para fins de verificação do limite legal de dispensa de licitação, consoante explanação anteriormente tratada. Dessa feita, mantém-se a constatação, inclusive em função da supramencionada orientação do TCU, em seu Acórdão nº 0253/98-1ª Câmara, *in verbis*:

“Proceda a um adequado planejamento de seus procedimentos licitatórios, em conformidade com a disponibilidade de créditos orçamentários e recursos financeiros,

objetivando contratações mais abrangentes e abstendo-se de proceder a sucessivas contratações de serviços e aquisições de pequeno valor, de igual natureza, semelhança ou afinidade, realizadas por dispensa de licitação fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93”(grifos não contidos no original)

Observa-se que as falhas apontadas indicam carência de um adequado planejamento dos procedimentos licitatórios realizados pelas Unidades em análise. Considerando os aspectos citados, os gestores das áreas de licitação do INCRA-Sede e da SRFA devem atentar para os históricos de consumo de suas unidades, como forma de planejar, mesmo que semestralmente, as aquisições a serem feitas. Deste modo, a quantidade de processos de dispensa de licitação pode ser reduzida, sendo o procedimento utilizado apenas nos casos em que seja imprescindível.

Recomendações:

Recomendação 1:

Instituir controles internos que permitam:

- a) efetuar levantamento dos históricos de consumo, para os itens adquiridos com maior frequência, estabelecendo base de dados para futuras aquisições do INCRA;
- b) no planejamento das compras, agrupar os itens a serem adquiridos de acordo com o enquadramento no subelemento de despesa, de forma a organizar as compras por itens de igual natureza, semelhança ou afinidade; e
- c) quando da realização de dispensa de licitação, atentar para o somatório de dispensas realizadas para um mesmo subelemento de despesa, considerando que, se os valores globais excederem o limite legal de R\$ 8.000,00, deve-se obrigatoriamente proceder, nas aquisições subsequentes, à realização de certame licitatório na modalidade adequada.

6.1.3.3. Constatação

Dispensa de licitação nº 94/2011, fundamentada no art. 24, IV da Lei 8.666/93, sem a devida caracterização da urgência, no montante de R\$ 62.700,00.

Durante os trabalhos de Auditoria Anual de Contas, foram examinadas as aquisições efetuadas pelo INCRA, por meio de dispensa de licitação, visando verificar as razões de dispensa registradas pelo gestor. Da amostra selecionada, um dos processos analisados foi o de nº 54000.000896/2011-17, formalizado em setembro/2011, cujo objeto era a contratação emergencial de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção de central telefônica digital, com orçamento de R\$ 62.700,00.

A emergência de tal contratação foi fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93, que preconiza:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da

emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;"

Ainda, no Termo de Referência constante do processo (fls. 02 e seguintes), datado de 27/09/2011, o gestor motivou a contratação direta, alegando que:

"A contratação dos serviços faz-se necessário (sic) em virtude do término da vigência do contrato de manutenção, CRT/DF nº 71.900/2007, e tem como finalidade evitar problemas decorrentes da falta de manutenção, garantindo ao INCRA a continuidade do serviço de telefonia (...)"

Verificou-se que o contrato CRT/DF nº 71.900/2007 tinha vigência até 31/08/2011 e que o gestor oficiou a empresa contratada (Siemens Enterprises Communications – Tecnologia da Informação e Comunicação Corporativa Ltda-CNPJ 67.071.001/0001-06) em dezembro/2010, por meio do Ofício nº 110/2010/DAA-2, visando prorrogar o supramencionado contrato. Todavia, a empresa informou que não tinha interesse na prorrogação do contrato, uma vez que o sistema utilizado pelo INCRA encontra-se obsoleto e as peças utilizadas não são mais comercializadas no mercado. Tal manifestação foi apresentada pela Siemens em 14/01/2011, conforme documentação encaminhada à equipe de auditoria por meio do Ofício nº 84/2012-AUD, de 09/05/2012.

Dessa feita, verificou-se que o INCRA teve ciência de que a empresa não prorrogaria o contrato CRT/DF nº 71.900/2007 desde janeiro de 2011, isto é, oito meses antes do encerramento do mesmo, em setembro de 2011. Ainda assim, formalizou processo, pretendendo a contratação direta em caráter emergencial, alegando que o termo do contrato então vigente justificava a urgência de nova contratação.

Causa:

Falhas nos controles internos instituídos para acompanhamento dos prazos de vigência de contratos e para planejamento de licitações.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em atendimento à Solicitação de Auditoria 201203412/007, de 27/04/2012, a unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do Ofício nº 84/2012-AUD, de 09/05/2012, conforme transcrito:

"Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201203412/007, de 27/04/2012, item 47, apresentamos os seguintes esclarecimentos:

- - - *Em anexo, documentação da empresa Siemens, informando que não havia interesse em renovar o contrato CRT/DF nº 71.900/2007; (...)*

Informamos, também, que não houve a contratação emergencial de serviços de manutenção telefônica, visto que foi detectado que o valor mensal orçado pela empresa estava superestimado. Portanto, conforme consta na fl. 122, verso, do processo 54000.000896/2011-17, cópia anexa, em decisão conjunta da Divisão de Serviços Gerais e desta Coordenação Geral, arquivamos o processo de contratação."

Análise do Controle Interno:

Da análise do processo em comento, verificou-se que, na realização da dispensa de licitação, a emergência da contratação não teve origem em situação imprevisível, pois o lapso temporal entre a data de comunicação da empresa Siemens - afirmando que não renovaria o contrato – e a data final da

vigência do termo foi de oito meses, isto é, o fato era determinado e previsto, havendo tempo adequado e suficiente para efetuar um processo licitatório formal, na modalidade adequada.

Em que pesem as necessidades da Autarquia de manter a central telefônica e seu respectivo sistema de suporte, observa-se, pelas orientações do Tribunal de Contas da União-TCU, que a caracterização dos casos de emergência ou calamidade pública deve cumprir determinados requisitos, conforme decisão transcrita abaixo:

“Sobre as cautelas que devem ser adotadas na fundamentação da dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, a instrução acrescenta observação quanto ao entendimento predominante neste Tribunal, pelo qual incumbe à Administração demonstrar a existência das condições abaixo mencionadas (...):

“a) que se trata, realmente, de caso de emergência ou de calamidade pública no sentido de que a situação adversa existente não possa ser considerada decorrente da falta de planejamento, da desídia administrativa e/ou da má gestão dos recursos disponíveis;”

(Decisão TCU nº347/1994-Plenário-grifos não contidos no original)

No caso em comento, observa-se que o devido acompanhamento do andamento do contrato e a observância do prazo de vigência possibilitariam a realização de um planejamento adequado das licitações, evitando-se assim a realização de contratações diretas por dispensa de licitação. Sobre o tema, o TCU exarou a Decisão nº 300/1995, na qual define taxativamente que a *“Falta de planejamento do administrador não é capaz de justificar a contratação de emergência”*, decisão essa complementada pelo Acórdão nº 260/2002-Plenário, que preconiza:

“Devem ser adotadas as providências cabíveis para que sejam promovidos os processos licitatórios com a antecedência necessária para a sua conclusão antes do término do contrato vigente, evitando-se a descontinuidade da prestação dos serviços e a realização de dispensa, quando não estiverem absolutamente caracterizados os casos de emergência e calamidade pública.” (Acórdão TCU nº260/2002-Plenário-grifos não contidos no original)

Embora a contratação não tenha se efetivado, conforme informou o gestor em sua manifestação, a situação encontrada pela equipe de auditoria confirma a existência de falhas no planejamento das licitações realizadas pelo INCRA - conforme abordado em ponto específico neste Relatório de Auditoria, havendo necessidade de capacitar os servidores da área responsável para adequação do planejamento.

Recomendações:

Recomendação 1:

Instituir rotinas internas de controle para acompanhamento dos prazos de encerramento dos contratos atualmente vigentes no INCRA, especialmente para aqueles de prestação de serviço de natureza contínua, com vistas a realizar planejamento de futuras licitações, evitando assim a contratação direta emergencial por dispensa de licitação.

Recomendação 2:

Realizar capacitação dos servidores da área de licitação, visando aprimorar o planejamento de aquisições e contratações a serem efetuados pelo INCRA.

6.1.3.4. Constatação

Ausência de previsão no edital de critérios de aceitabilidade de preços e não realização de diligências para confirmação de propostas presumidamente inexequíveis – Pregão 01/2011 SRFA.

Durante a Auditoria Anual de Contas, foram analisados os processos licitatórios realizados pela Sede do INCRA (UG 373083) e pela Superintendência de Regularização Fundiária da Amazônia legal (SRFA - UG 133003). Da amostra estabelecida consta o processo nº 56377.000183/2010-20, relativo ao Pregão nº 01/2011, efetuado pela SRFA para registro de preços de execução de serviços topográficos na região da Amazônia Legal. Verificou-se que o edital do pregão, em seu item “9. Do Julgamento das Propostas”, não aborda os critérios de aceitabilidade dos preços apresentados, de acordo com o trecho transcrito abaixo:

“9.2 Encerrada a etapa de lances, o Pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao preço máximo estabelecido para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições deste Edital. (...)”

9.4 Se a proposta ou o lance de menor valor não for aceitável, ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o Pregoeiro examinará a proposta ou o lance subsequente, verificando a sua aceitabilidade e procedendo à sua habilitação, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma proposta ou lance que atenda ao Edital.” (grifos não contidos no original)

Diante do exposto, verifica-se que não foram explicitados, no edital, os critérios que seriam utilizados para considerar uma proposta aceitável ou não, em desacordo com o art. 40 da Lei 8.666/93, como segue:

“Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)”

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;” (grifos não contidos no original)

O pregão em comento foi composto de 35 itens, separando a prestação de serviços topográficos por região e, para cada item, foi efetuada planilha de custos com memória de cálculo, de modo a fundamentar a análise da exequibilidade dos preços apresentados, de acordo com o art. 48 da Lei 8.666/93, conforme transcrito:

“Art. 48. Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexecutáveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores: (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

b) valor orçado pela administração” (grifos não contidos no original)

Na análise efetuada pela equipe de auditoria, observou-se que diversas empresas foram desclassificadas em razão de apresentarem preços considerados inexecutáveis. Embora o processo tenha sido adequadamente instruído com os cálculos necessários para definição da exequibilidade dos preços ofertados, foi constatado que a SRFA não diligenciou tais empresas para confirmação da suposta inexecutabilidade das propostas, antes de desclassificá-las, conforme preconizado pelo art. 29 da IN SLTI/MP nº 02, de 30/4/2008, conforme segue:

“Art. 29. (omissis)

§ 5º Quando o licitante apresentar preço final inferior a 30% da média dos preços ofertados para o mesmo item, e a inexecutabilidade da proposta não for flagrante e evidente pela análise da planilha de custos, não sendo possível a sua imediata desclassificação, será obrigatória a realização de diligências para aferir a legalidade e exequibilidade da proposta.” (grifos não contidos no original)

Causa:

Interpretação equivocada da legislação no tocante à necessidade de explicitar critérios objetivos de julgamento no edital e aos critérios legais de inexecutabilidade, revelando deficiência de capacitação.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio da Solicitação de Auditoria 201203412/017, de 11/05/2012, foram solicitados ao gestor esclarecimentos sobre os fatos relatados, sendo apresentada manifestação por meio do Ofício/AUD/nº 142, de 19/06/2012, conforme transcrição abaixo:

“Tema: Pregão 01/2011

a.) Justificar o fato de não constar do edital do certame a condição de “preço inexecutável” como critério de julgamento das propostas, conforme preconizado no art. 48 da Lei 8.666/93 e no art. 29 e parágrafos seguintes da IN SLTI nº 02/2008, uma vez que o mesmo foi utilizado para fins de desclassificação de licitantes participantes dos itens 24, 28, 31, 32 e 33:

Em relação ao questionamento retro, parece-nos ter havido um grande equívoco, quando afirma não ter constado do edital do Pregão Eletrônico-SRP/SRFA/INCRA nº 01/2011, a condição de preço inexecutável.

Consta do item 7.2, do referido Edital, que a desclassificação da proposta será sempre fundamentada e registrada no sistema (art. 22, § 3º do Decreto nº 5.450/2005)

Em continuidade o item 7.2.1, acrescenta que não se admitirá proposta que apresente “(...) preço global ou unitário simbólico, irrisório ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado (...)”

E mais, por meio do item 7.2.3, há ainda o registro de serão (sic) desclassificadas as propostas que não atenderem às exigências do presente Edital e seus Anexos ou que sejam omissas ou apresentem irregularidades insanáveis.

b.) Justificar a desclassificação de propostas pelo critério de “preço inexequível”, para os itens 24, 28, 31, 32 e 33, sem que tenham sido diligenciadas as empresas desclassificadas, conforme preconizado no art. 29 e parágrafos da IN SLTI nº 02/2008.

Por não se tratar de contratação de serviços a serem realizados de forma continuada, sem qualquer participação de locação de mão de obra, entendeu-se ser desnecessária a realização de diligências na forma preconizada pela IN/SLTI/MP nº 02/2008, seguiu (sic), tão somente, a determinação constante do art. 48 da Lei 8.666/1993, adotando-se a regra contida no item II, § 1º, art. 48 da Lei 8.666/1993, uma vez que o serviço objeto da presente licitação enquadra-se como Serviços de Engenharia.

Pode-se concluir da letra a e b, da temática acima, que apesar do edital não conter, na íntegra, toda a redação disposta na Lei nº 8.666/1993, a regra estava claramente definida na lei maior da licitação, que foi o Edital do Pregão Eletrônico nº 01/2011. Tal situação foi integralmente entendida e aceita pelos participantes da encimada licitação, não se comprovando qualquer restrição ao caráter competitivo do certame. Se não houvesse a adoção desse procedimento, qual seja o de restringir a participação das empresas que estavam cotando preços irrisórios e/ou inexequíveis, os contratos não se completariam. Isto é, mesmo adotando a fórmula prevista na lei, de não aceitar preços inferiores a 70% das condições transcritas pelas letras a e b, inciso II, art. 48 da Lei 8.666/1993 e do item 7 do Edital do Pregão 01/2011, constata-se que várias empresas encontram-se em situações de inadimplências parciais, por força da ausência de condições financeiras para a execução dos contratos. Isso se deve pelos preços ofertados na sessão do Pregão, os quais se encontram bem abaixo dos valores orçados pela Administração.

De toda forma, a adoção do procedimento de exame e verificação dos preços ofertados e passíveis de aceitação por parte da Administração, realizados pelo Pregoeiro e pela Equipe de Apoio, foram efetivamente demonstrados e publicados no sistema, em cumprimento à regra legal.

Não se constata, até a presente data, qualquer registro de pleitos administrativo ou judicial acerca dos procedimentos adotados pelo Pregoeiro e Equipe de Apoio, exceto quanto ao item “19”, que teve sua condução suspensa por decisão judicial, uma vez que a impetrante do Mandado de Segurança se sentiu prejudicada por não ter sido atendida na sua reivindicação de ver desclassificada a empresa que havia sido declarada vencedora do encimado item “19”, por ter ofertado preço inferior ao seu e por ter, segundo seu entendimento, apresentado detalhamento financeiro em desconformidade com o Edital.”

Análise do Controle Interno:

Preliminarmente, cabe ressaltar que, de acordo com o Livro de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União-TCU, para efeito de aceitação e julgamento das propostas, o ato convocatório, isto é, o edital do certame, deve estabelecer com clareza todos os critérios de aceitabilidade das propostas, de modo objetivo, especialmente quanto à forma de apresentação das propostas, forma de execução do objeto, prazos e preços máximos a serem pagos pela Administração. Dessa forma, é possível atender ao Princípio de Vinculação ao Instrumento Convocatório, estabelecendo assim uma referência para o julgamento das propostas, que está estritamente vinculado a critérios e fatores estabelecidos no edital, a fim de garantir transparência aos atos processuais.

Em sua manifestação, o gestor apontou, no item “a”, que a condição de preço inexecutável consta do edital, porém observa-se que tal condição está prescrita apenas para as propostas cuja inexecutabilidade é flagrante, sob o texto “não se admitirá proposta que apresente *preço global ou unitário simbólico, irrisório ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado (...)*. Embora esta condição seja amplamente utilizada nos editais de licitação, o supramencionado inciso VII do art. 40 da Lei 8.666/93 determina que o edital de licitação indicará, obrigatoriamente, o critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos. Quando se relata que o edital não traz em seu corpo a condição de preço inexecutável, faz-se referência aos parâmetros objetivos legalmente estabelecidos para análise da executabilidade dos preços quando o valor não for irrisório, mas houver um desconto considerável, passível de comprovação por parte do licitante. Como foi adotada a metodologia do art. 48 da Lei 8.666/93, este artigo deveria estar explicitado no edital como forma de cálculo para aferição da inexecutabilidade, posto que o edital é a “lei da licitação”. Além desse, deveriam estar previstos os critérios que seriam utilizados pela equipe de licitação para aferir a executabilidade das propostas de preços. Assim, verifica-se que a SRFA utilizou uma forma de cálculo para verificação da inexecutabilidade estranha ao edital.

Considera-se ainda que, no momento de julgamento das propostas, verifica-se a executabilidade dos preços ofertados. Embora constem do processo as planilhas de cálculo de preço para cada item do edital, demonstrando as boas práticas da unidade, a ausência de diligências para confirmação da executabilidade dos valores junto às empresas licitantes é censurada pelo TCU, consoante o entendimento firmado nos acórdãos abaixo transcritos:

“Acórdão nº 0284/2008-Plenário:

9.3.1.2. desclassificação de empresas por inexecutabilidade de preços, sem que tenha restado demonstrado, de forma evidente, a impossibilidade de prestação do serviço pelo valor ofertado;

[VOTO]

3. O primeiro fato que causa espécie neste certame é a desclassificação sumária das propostas mais baixas. Acredito que o juízo de inexecutabilidade seja uma das faculdades postas à disposição da Administração cujo exercício demanda a máxima cautela e comedimento. Afinal, é preciso um conhecimento muito profundo do objeto contratado, seus custos e métodos de produção para que se possa afirmar, com razoável grau de certeza, que certo produto ou serviço não pode ser fornecido por aquele preço. A questão se torna mais delicada quando verificamos que o valor com que uma empresa consegue oferecer um bem no mercado depende, muitas vezes, de particularidades inerentes àquele negócio, como, por exemplo, a existência de estoques antigos, a disponibilidade imediata do produto, a economia de escala, etc. Nestes casos pode existir um descolamento dos preços praticados por determinado fornecedor em relação aos dos demais concorrentes, sem que isso implique sua inexecutabilidade.”

“Acórdão nº 1092/2010-2ª Câmara:

13. Vale lembrar que a instauração da licitação, inclusive na modalidade pregão, pressupõe a prévia elaboração de orçamento por parte da Administração. Esse levantamento, a meu ver, é essencial para a avaliação da executabilidade das propostas. É claro que um particular pode dispor de meios que lhe permitam executar o objeto por preço inferior ao orçado inicialmente. Não obstante, não há como impor limites mínimos de variação em relação ao orçamento adotado aplicáveis a todas as hipóteses.

14. Logo, a apuração da inexecutabilidade dos preços, com exceção da situação prevista nos §§ 1º e 2º do artigo 48 da Lei nº 8.666/93, acaba por ser feita caso a caso, diante das peculiaridades de cada procedimento licitatório.

15. Ao tempo em que a dissociação entre o valor oferecido e o constante do orçamento produz presunção relativa de inexecutabilidade, obriga a Administração a exigir comprovação, por parte do licitante, da viabilidade da execução do objeto nas condições por ele ofertadas.

16. Assim, se o lance vencedor do pregão apresentar-se como significativamente mais reduzido do que o valor orçado, caberá ao pregoeiro exigir do licitante, antes do encerramento da etapa de competição, a comprovação da exequibilidade de sua oferta.

17. No pregão, destaca-se, a comprovação da exequibilidade da oferta deve ser feita documentalmente, por meio de planilhas de custos e demonstrativos que evidenciem que o valor ofertado é suficiente para cobrir as despesas de execução dos serviços.

18. Destaco que o entendimento acima coaduna-se com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas no sentido de que não cabe à Comissão de Licitação ou ao Pregoeiro declarar a inexecuibilidade da proposta da licitante, devendo facultar aos participantes do certame a possibilidade de comprovarem a exequibilidade de suas ofertas (ex vi dos Acórdãos nº 2.093/2009-Plenário, 559/2009-1ª Câmara, 1.079/2009-2ª Câmara, 141/2008-Plenário, 1.616/2008-Plenário, 1679/2008-Plenário, 2.705/2008-Plenário e 1.100/2008-Plenário, dentre outros).

19. Por conseguinte, a proposta da empresa [omissis] deveria ter sido objeto de diligência por parte do pregoeiro no sentido de exigir da licitante que comprovasse documentalmente a exequibilidade de sua proposta, sob risco de incidência no § 3º do artigo 44 da Lei nº 8.666/93.

20. Cabe destacar, por fim, que o posicionamento ora adotado encontra respaldo na Instrução Normativa nº 2/2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que, em seu artigo 29, § 2º, estabelece que "a inexecuibilidade dos valores referentes a itens isolados da planilha de custos, desde que não contrariem instrumentos legais, não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta".

Dessarte, verifica-se que, em que pese a adequada instrução do processo licitatório, as impropriedades constatadas expõem a Unidade ao risco de julgar inadequadamente as propostas apresentadas e, ainda, de desclassificar empresas que poderiam ofertar preços mais vantajosos à Administração. A tabela abaixo demonstra as diferenças de valor entre as propostas vencedoras e as propostas desclassificadas pelo critério "preço inexecuível", para os itens do Pregão nº 01/2011 em que houve tal desclassificação:

Nº do item	Valor da proposta vencedora (1)	Valor da menor proposta ofertada (2)	Diferença entre as propostas (1)-(2)	Percentual da diferença em relação ao valor da proposta vencedora
01	R\$ 540,00	R\$ 385,00	R\$ 155,00	29%
02	R\$ 490,00	R\$ 439,00	R\$ 51,00	10%
04	R\$ 555,00	R\$397,00	R\$ 158,00	28%
05	R\$ 516,00	R\$ 412,00	R\$ 104,00	20%
07	R\$ 499,00	R\$ 479,00	R\$ 20,00	4%
10	R\$ 598,00	R\$ 420,00	R\$ 178,00	30%
11	R\$ 379,00	R\$ 369,00	R\$ 10,00	3%
12	R\$ 400,00	R\$ 321,00	R\$ 79,00	20%

13	R\$ 400,00	R\$ 333,00	R\$ 67,00	17%
16	R\$ 399,90	R\$335,00	R\$64,90	16%
17	R\$399,90	R\$ 339,00	R\$ 60,90	15%
18	R\$ 398,90	R\$378,00	R\$20,90	5%
20	R\$420,00	R\$385,00	R\$35,00	8%
22	R\$444,00	R\$395,00	R\$49,00	11%
23	R\$410,00	R\$235,55	R\$174,45	43%
24	R\$420,00	R\$225,00	R\$195,00	46%
25	R\$410,00	R\$299,20	R\$110,80	27%
26	R\$432,44	R\$349,50	R\$82,94	19%
27	R\$400,00	R\$245,00	R\$155,00	39%
28	R\$455,00	R\$ 346,96	R\$108,04	24%
30	R\$410,00	R\$347,00	R\$63,00	15%
31	R\$449,00	R\$288,49	R\$160,51	36%
32	R\$420,00	R\$183,99	R\$236,01	56%
33	R\$465,00	R\$349,89	R\$115,11	25%
34	R\$349,86	R\$320,00	R\$29,86	9%
35	R\$339,00	R\$310,00	R\$29,00	9%

Fonte: Ata do Pregão nº 01/2011 (ComprasNet)

Dessa feita, observa-se que algumas propostas que foram desclassificadas guardavam pouca diferença com a proposta vencedora, a exemplo dos itens 07, 11, 18, 20, 34 e 35, impossibilitando a afirmação categórica de que tais preços fossem inexequíveis, sem que fossem diligenciadas as empresas para

confirmar tal inexecuibilidade. De outro lado, alguns itens apresentaram uma diferença entre as propostas com percentual superior a 20%, casos que também rogam pela realização de diligências, conquanto representam propostas mais vantajosas para a Administração e podem ter confirmada sua exequibilidade pelo licitante.

Tais impropriedades indicam ainda a carência de capacitação dos servidores lotados na área de licitação, pois a IN nº 02/2008 descreve uma série de procedimentos que podem ser adotados pelo pregoeiro, no caso da ocorrência de indícios de inexecuibilidade:

“Art. 29. Serão desclassificadas as propostas que: (...)

IV - apresentarem preços que sejam manifestamente inexecuíveis; (...)

§ 1º Consideram-se preços manifestamente inexecuíveis aqueles que, comprovadamente, forem insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação pretendida. (...)

§ 3º Se houver indícios de inexecuibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderá ser efetuada diligência, na forma do § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/1993, para efeito de comprovação de sua exequibilidade, podendo adotar, dentre outros, os seguintes procedimentos:

I - questionamentos junto à proponente para a apresentação de justificativas e comprovações em relação aos custos com indícios de inexecuibilidade;

II - verificação de acordos coletivos, convenções coletivas ou sentenças normativas em dissídios coletivos de trabalho;

III - levantamento de informações junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, e junto ao Ministério da Previdência Social;

IV - consultas a entidades ou conselhos de classe, sindicatos ou similares;

V - pesquisas em órgãos públicos ou empresas privadas;

VI - verificação de outros contratos que o proponente mantenha com a Administração ou com a iniciativa privada;

VII - pesquisa de preço com fornecedores dos insumos utilizados, tais como: atacadistas, lojas de suprimentos, supermercados e fabricantes;

VIII - verificação de notas fiscais dos produtos adquiridos pelo proponente;

IX - levantamento de indicadores salariais ou trabalhistas publicados por órgãos de pesquisa;

X - estudos setoriais;

XI - consultas às Secretarias de Fazenda Federal, Distrital, Estadual ou Municipal;

XII - análise de soluções técnicas escolhidas e/ou condições excepcionalmente favoráveis que o proponente disponha para a prestação dos serviços; e

XIII - demais verificações que porventura se fizerem necessárias.

§ 4º Qualquer interessado poderá requerer que se realizem diligências para aferir a exequibilidade e a legalidade das propostas, devendo apresentar as provas ou os indícios que fundamentam a suspeita.

§ 5º Quando o licitante apresentar preço final inferior a 30% da média dos preços ofertados para o mesmo item, e a inexecutabilidade da proposta não for flagrante e evidente pela análise da planilha de custos, não sendo possível a sua imediata desclassificação, será obrigatória a realização de diligências para aferir a legalidade e executabilidade da proposta” (grifos não contidos no original)

Deste modo, possuía o pregoeiro diversos mecanismos, previstos nos normativos infralegais, para obter informações mais precisas do licitante que oferecia proposta mais vantajosa à Administração, antes de proceder à sua desclassificação. Contudo, optou o pregoeiro pela desclassificação da proposta sem a realização da diligência determinada em normativo.

Em que pese a manifestação do gestor, em seu item “b”, alegando que, por se tratarem de serviços de engenharia, não seria necessária a realização de diligências para comprovação da executabilidade dos preços, verifica-se que não há fundamentação para tal alegação, uma vez que a Lei 8.666/93 não traz tal distinção relativa ao objeto, tampouco o faz a IN SLTI nº 02/2008. Complementa-se o raciocínio com as orientações do Livro de Licitações e Contratos do TCU, no Capítulo “Julgamento das Propostas”, que aborda a utilização da metodologia disposta no art. 48 e §§ 1º e 2º e traz ainda:

“Demonstrativo de calculo de executabilidade/inexecutabilidade de propostas em licitações de obras e serviços de engenharia

(...)

Assim, o procedimento para aferição de inexecutabilidade de preço definido no art. 48, inciso II, e de alíneas “a” e “b”, da Lei 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexecutabilidade de preços. Isso porque, além de o procedimento encerrar fragilidades, dado que estabelece dependência em relação a preços definidos pelos participantes, sempre haverá a possibilidade de o licitante comprovar sua capacidade de bem executar os preços propostos, atendendo satisfatoriamente o interesse da administração.

Nessas circunstâncias, caberá à administração examinar a viabilidade dos preços propostos, tão-somente como forma de assegurar a satisfação do interesse público, que é o bem tutelado pelo procedimento licitatório.

Por essas razões, tivesse o certame chegado a termo distinto, caberia ao licitante vencedor demonstrar a executabilidade de seu preço, na eventualidade de a administração vislumbrar a possibilidade de estar comprometida a regular prestação do serviço contratado.

Acórdão 287/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator) - grifos não contidos no original

O gestor alega ainda que “constata-se que várias empresas encontram-se em situações de inadimplências parciais, por força da ausência de condições financeiras para a execução dos contratos. Isso se deve pelos preços ofertados na sessão do Pregão, os quais se encontram bem abaixo dos valores orçados pela Administração.” Contudo, tais situações podem ser evitadas por meio da realização de diligências, que caracterizam uma verificação a priori da capacidade de execução contratual da licitante participante do certame.

Portanto, embora o gestor tenha demonstrado acuidade ao efetuar os cálculos previstos no art. 48 da Lei 8.666/93, percebe-se que o procedimento legal deixa lacunas que cabem à Administração preencher, efetuando a verificação da executabilidade de preços junto às licitantes.

Recomendações:

Recomendação 1:

Promover capacitação de servidores, de modo a possibilitar o aprimoramento do planejamento e execução das licitações a serem realizadas, especialmente quanto à elaboração do edital, aos procedimentos licitatórios formais, ao estabelecimento de critérios de inexequibilidade nos editais de licitação e a realização de diligências conforme IN SLTI nº 02/2008.

7. Gerenciamento da Estrutura Fund.e Dest. de Terras Púb.

7.1. Subárea - GEORREFERENCIAMENTO DE IMÓVEIS RURAIS

7.1.1. Assunto - CONVÊNIOS DE OBRAS E SERVIÇOS

7.1.1.1. Constatação

INCRA/Sede, no âmbito da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária da Amazônia Legal – SRFA, não cumpriu todos os requisitos para a celebração de convênios previstos nos art. 11 e 25 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para o Convênio 762149.

Foram realizadas análises dos procedimentos de celebração em 03 (três) processos de convênios firmados no exercício de 2011 por meio da UG 133003, que pertence à Superintendência Nacional de Regularização Fundiária da Amazônia Legal – SRFA, a qual faz parte da estrutura do INCRA/Sede, os quais somaram o montante de R\$ 7.000.000,00, repassados no exercício de 2011 para transferências voluntárias, e que constitui o universo de instrumentos celebrados no exercício em exame no âmbito do INCRA/Sede, quais sejam:

Nº SICONV	Processo nº	Valor Repassado (R\$)
762149	56377.000171/2011-86	7000000
762107	56377.000064/2011-58	0
762563	56377.000101/2011-28	0
Total	-----	7000000

A análise teve por objetivo verificar o cumprimento dos artigos 11 e 25 da Lei complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Do que foi verificado, tem-se que o INCRA/Sede, no âmbito da SRFA, deixou de comprovar as seguintes exigências desse normativo legal:

Quanto à celebração do Convênio nº 762149:

- a demonstração de instituição, previsão e efetiva arrecadação dos impostos de competência constitucional (art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000);
- cumpre os limites constitucionais relativos à educação e saúde (item b, IV, § 1º do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000);
- não extrapolou os limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal (item c, IV, § 1º do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000).

Causa:

Fragilidades nos controles internos administrativos relativos à celebração de convênios;

A conduta do Chefe da Divisão de Acompanhamento e Controle de Convênios (SRFAA-2), que emitiu parecer dando atendimento a todos os quesitos necessários para a celebração dos instrumentos, em que pese a ausência de algumas verificações para formalização do instrumento, em desacordo com o art. 103 do Regimento Interno do Incra.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201203412/017, de 11/05/2012, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, reiterada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203412/026, de 14/06/2012, tendo apresentado esclarecimentos por meio do Ofício/AUD/Nº 142, de 19/07/2012:

“Em relação ao processo nº 56377.000101/2011-28 relativo ao Convênio nº 762149, a Divisão responsável informou que à época não juntou os aludidos documentos aos autos em razão dos mesmos estarem no SICONV, não sabendo de sua necessidade de estarem no processo físico. Porém, após a S.A em epígrafe, foi providenciada a juntada ao processo em pauta. Informamos, também, que não foi localizada em seus arquivos a consulta ao CAUC, tendo realizado nova consulta a qual afirma ser idêntica à daquela época, exceto quanto ao subitem 1.2.2, a qual está atualmente na situação de “a comprovar.”

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201203412/028, que encaminhou ao Incra/Sede as constatações apuradas durante os trabalhos de auditoria, e após reunião de busca conjunta de soluções, a Unidade encaminhou manifestação por meio do Ofício/AUD/Nº 164, de 13/07/2012, conforme transcrito:

“(…)

No que diz respeito especificamente a solicitação de auditoria n. 201203412/028, constatação 4, esclarecemos que, em função do encerramento do exercício financeiro de 2011, dado o acúmulo de serviço da Divisão, por um lapso deixou-se de apensar ao processo administrativo e ao SICONV a Consulta de Cadastro Único de Convenientes – CAUC do Convênio firmado com a Secretaria de Estado de Política Fundiária do Estado do Amazonas, registrado no SICONV n. 761249/2011, motivo este do bem arrazoado parecer da CGU constante da solicitação da Auditoria em questão.

Neste diapasão, esclarecemos que, após busca nos arquivos da Divisão, foi localizado o CAUC consultado a época da análise da proposta, na qual verifica-se que a mesma foi devidamente analisada, técnica, jurídica e administrativamente e a parte formal e aritmética.

Na análise do CAUC, quando do detalhamento da sequência 100 e 200, nota-se que, no artigo 11, a arrecadação de tributos está com validade até 31 de maio de 2012, nada constando de irregularidade.

No que diz respeito à legalidade do artigo 25, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao detalharmos o referido item no CAUC, demonstra-se que o ente encontra-se regular consta aos cumprimentos de suas obrigações, fazendo anexar ao presente, tais documentos (anexo 4).

(…)”

Análise do Controle Interno:

Da manifestação enviada pelo gestor, foram encaminhados em anexo ao Ofício/AUD/Nº 142, de 19/07/2012, documentos que constam no sistema SICONV, porém, nestes não constam documentos que comprovem a verificação dos atendimentos do art. 11; item b, IV, § 1º do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000 e item c, IV, § 1º do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000.

Foi também encaminhada consulta ao Cadastro Único de Convênios - CAUC, a qual foi realizada em 28/05/2012. Conforme estabelece o art. 24 da Portaria Interministerial nº 127/2008 (vigente quando da celebração do Convênio), a consulta ao CAUC é meio suficiente para verificar os requisitos para a celebração de convênios, inclusive para o atendimento dos artigos 11 e 25 da LRF. No entanto, esta consulta deve ser realizada antes da celebração do instrumento de transferência.

Posteriormente, após reunião de busca conjunta de soluções, foi encaminhada, por meio do Ofício/AUD/Nº 164, consulta ao CAUC, de 30/06/11, a qual serviu de subsídio para atestar o atendimento aos artigos 11 e 25 da LRF por ocasião da análise da proposta do conveniente, conforme parecer dado pelo Chefe da Divisão de Controle de Convênios, também encaminhado por este Ofício. Ocorre que dos três itens cuja comprovação não havia sido identificada por ocasião dos trabalhos de auditoria, apenas dois deles estavam com os certificados válidos por ocasião da celebração do Convênio nº 762149, sendo eles: a demonstração de instituição, previsão e efetiva arrecadação dos impostos de competência constitucional e o cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e saúde, cujos certificados possuíam validade até 31/05/2012.

No entanto, o atendimento do item c, IV, § 1º do art. 25 da LRF, qual seja, a demonstração de que o proponente não extrapolou os limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal, não foi comprovado por ocasião da celebração do Convênio, tendo em vista que, segundo o artigo 24 da Portaria Interministerial nº 127/2008, este item seria comprovado por meio de Relatório de Gestão Fiscal, cuja validade constante na consulta ao CAUC encaminhada encerrou em 30/09/2011, e o Convênio foi celebrado em 14/12/2011.

O artigo 24 da Portaria Interministerial nº 127/2008, trata o atendimento dos requisitos previstos nos artigos 11 e 25 da LRF da seguinte forma:

“Art. 24. São condições para a celebração de convênios e contratos de repasse, a serem cumpridas pelos convenientes ou contratados, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na legislação federal:

(...)

IX - a observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a Pagar e de despesa total com pessoal, mediante o Relatório de Gestão Fiscal;”

Ou seja, os requisitos constantes no art. 25 da LRF devem ser observados obrigatoriamente no momento da celebração do convênio, conforme preceitua a Lei Complementar nº 101/2000.

Embora a SRFA esteja inserida na estrutura do INCRA/Sede, esta Superintendência possui autonomia para a celebração de convênios. Conforme o artigo 103 do Regimento Interno do INCRA, aprovado pelo Decreto nº 5.735/2006, a Divisão de Acompanhamento e Controle de Convênios da SRFA – SRFAA-2 possui a incumbência de promover atos relativos à formalização destes instrumentos.

Dissarte, embora tenha havido a verificação do cumprimento dos itens determinados pela LRF, tendo o Chefe da Divisão de Controle de Convênios – SRFAA-2 emitido parecer pelo atendimento de todos os quesitos necessários para a celebração dos instrumentos, o que ocorre é que por ocasião da assinatura do Convênio nº 762149, o atendimento do item c, IV, § 1º do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000 por parte do conveniente não foi comprovado.

A existência de um setor específico para promover os atos de celebração de convênios constitui um

ponto de controle da Superintendência, que, no entanto, não foi suficiente para evitar a ausência de comprovações determinadas pela Lei Complementar nº 101/2000 e Portaria Interministerial nº 127/2008 (vigente à época) quando da celebração do instrumento citado, o que caracteriza uma fragilidade nos controles internos instituídos.

Recomendações:

Recomendação 1:

Instituir rotina de controle que garanta o atendimento de todos os requisitos previstos na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e normativos legais relacionados aos atos de celebração de instrumentos de transferências no momento da celebração destes.

Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201203412

Unidade Auditada: DIV. EXECUTIVA DE FINANÇAS – DAF.2 INCRA-SEDE/DF

Exercício: 2011

Processo: 54000.000364/2012-61

Município/UF: BRASÍLIA/DF

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de **01 de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2011**.

Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria Anual de Contas constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da Unidade auditada.

Em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº **201203412**, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63 seja como indicado a seguir, em função da existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações correlatas discriminadas no Relatório de Auditoria.

1. Regular com ressalvas a gestão do(s) seguinte(s) responsável(is)

1.1 – CPF *.875.526-****

Cargo: Diretor de Obtenção de Terras do Incra-Sede no período de 13/06/2011 a 31/12/2011.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201203412, item 4.3.1.2.

Fundamentação: com relação ao item 4.3.1.2, o Diretor de Obtenção de Terras não supervisionou a execução das atividades determinadas por meio da Portaria/INCRA/P nº 420, a partir da criação do Grupo de Trabalho e Execução no INCRA/Sede, por meio da OS/CONJUNTA/DA/DD/DT/INCRA nº 37, de 12/09/11, em desacordo com os art. 79 e 89 do Regimento Interno, que resultou na permanência do estoque de treze convênios na situação “a aprovar” no SIAFI, no montante total de R\$ 25.858.546,31, após atividades de Grupo de Trabalho criado para mitigar o estoque de convênios nas situações de “a aprovar” e “a comprovar”. Conforme a agenda de trabalhos constante no Anexo II da referida Portaria, todos os procedimentos visando à mitigação do estoque anteriormente citado deveriam ser adotados até 31/12/2011. Porém, apesar da publicação dessa

9

Portaria, verificou-se que houve a redução de apenas 01 (um) instrumento em 2011 do passivo de quatorze convênios.

1.2 – CPF *.610.025-****

Cargo: Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento do Incra-Sede no período de 25/07/2011 a 31/12/2011.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201203412, item 4.3.1.2.

Fundamentação: com relação ao item 4.3.1.2, o Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento não supervisionou a execução das atividades determinadas por meio da Portaria/INCRA/P nº 420, a partir da criação do Grupo de Trabalho e Execução no INCRA/Sede, por meio da OS/CONJUNTA/DA/DD/DT/INCRA nº 37, de 12/09/11, em desacordo com os art. 79 e 89 do Regimento Interno, que resultou na permanência de estoque de treze convênios na situação “a aprovar” no SIAFI, no montante total de R\$ 25.858.546,31, após atividades de Grupo de Trabalho criado para mitigar o estoque de convênios nas situações de “a aprovar” e “a comprovar”. Conforme a agenda de trabalhos constante no Anexo II da referida Portaria, todos os procedimentos visando à mitigação do estoque anteriormente citado deveriam ser adotados até 31/12/2011. Porém, apesar da publicação dessa Portaria, verifica-se que houve a redução de apenas 01 (um) instrumento em 2011 do passivo de quatorze convênios.

1.3 – CPF *.159.251-****

Cargo: Diretora de Gestão Administrativa do Incra-Sede no período de 01/01/2011 a 21/10/2011.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201203412, item 4.2.1.1 e 4.2.1.2.

Fundamentação: com relação ao item 4.2.1.1, a Diretora de Gestão Administrativa não adotou controles internos adequados que possibilitassem a identificação tempestiva das irregularidades apresentadas, em desacordo com o art. 19 do Regimento Interno do Incra, como: faturas pagas sem a devida discriminação, 221 terminais móveis não localizados, aquisição de aparelhos sem cobertura contratual, e atuação de terceirizado contratado para outra finalidade e que não possui capacitação específica, no acompanhamento do Contrato CRT/DF 23.700/2011. Quanto ao item 4.2.1.2, a citada Diretora não adotou controles internos adequados e não nomeou gestores para os contratos 23.600/2011, 23.700/2011 e 14.000/2010, gerando irregularidades nos atestos e pagamentos de notas fiscais, em desacordo com o art. 19 do Regimento Interno do Incra.

1.4 – CPF *.854.741-****

Cargo: Diretor de Gestão Administrativa do Incra-Sede no período de 21/10/2011 a 31/12/2011.

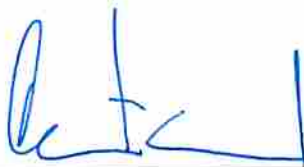
Referência: Relatório de Auditoria nº 201203412, itens 4.1.1.1 e 4.2.1.2.

Fundamentação: com relação ao item 4.1.1.1, o Diretor de Gestão Administrativa homologou o certame do Pregão 16/2011, que desclassificou licitante por critério inadequado, gerando prejuízo potencial de R\$607.518,84. Quanto ao item 4.2.1.2, o citado Diretor não adotou controles internos adequados para o contrato 23.600/2011, gerando irregularidades nos atestos e pagamentos de notas fiscais, em desacordo com o art. 19 do Regimento Interno do Incra.

Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, constantes das folhas 289 a 297 e 301 a 303 do processo, que não foram explicitamente mencionados neste



certificado, têm, por parte deste órgão de controle interno, encaminhamento proposto pela **regularidade** da gestão, tendo em vista a não identificação de nexo de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.



Brasília/DF, 23 de julho de 2012.

Lennon Mota Cantanhede
Coordenador-Geral de Auditoria

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Relatório: 201203412

Exercício: 2011

Processo: 54000.000364/2012-61

Unidade Auditada: Divisão Executiva de Finanças – DAF.2 INCRA-SEDE/DF

Município/UF: Brasília/DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2011 da Unidade acima referenciada, expresso opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

As principais ocorrências verificadas durante os exames têm como foco a gestão de licitações e contratos, sendo identificadas falhas como urgência não caracterizada em contratação por dispensa de licitação; aquisições diretas subsequentes de materiais, por meio de dispensa de licitação, caracterizando fracionamento de despesas; ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários; não realização de estudo de quantitativo para a contratação; licitante desclassificada por critério inadequado e fragilidades em procedimentos de pagamento.

Verificou-se que as causas estruturantes de tais ocorrências consistem, especialmente, em fragilidades nos controles internos do Instituto, concernentes à execução dos procedimentos licitatórios, sendo observada a ausência de rotinas de controle e carência de servidores capacitados para atuar no setor. Visando sanar as falhas identificadas, foi recomendada a instituição de rotinas e procedimentos de controle para acompanhamento dos processos licitatórios, com especial atenção ao planejamento das aquisições e ao estabelecimento de instâncias revisoras; além da realização de ações de capacitação dos servidores da área responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução de contratos, de modo a uniformizar e aprimorar o conhecimento acerca das normas de fiscalização e das boas práticas aplicáveis à área. Recomendou-se, ainda, que o gestor adote providências de repactuação contratual e quantificação e recolhimento de valores pagos indevidamente.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU durante o exercício 2011, verificou-se que, das vinte e três recomendações efetuadas, foram atendidas dezoito, restando cinco recomendações pendentes de atendimento. Contudo, considera-se que tais pendências não

Assinatura manuscrita em azul.

impactam a gestão da Unidade, sendo monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente.

No que concerne aos controles internos do Instituto, os resultados das ações de controle realizadas indicam que o ambiente de controle ainda é incipiente. Os procedimentos adotados foram insuficientes para evitar incorreções quanto ao acompanhamento e realização de ações de controle corretivas. Verificou-se como insuficientes as iniciativas de natureza preventiva que visem dirimir os riscos potenciais, e os procedimentos de controle em setores e processos do Instituto relacionados à execução de licitações, contratos e convênios, dificultando o estabelecimento de uma cultura organizacional de controle. Não há práticas de diagnóstico dos riscos inerentes às atividades da Autarquia, dificultando a ação preventiva ou concomitante do controle para mitigar os riscos da gestão. Ainda, os procedimentos de controle interno adotados pelas áreas de licitações e recursos humanos não foram capazes de evitar impropriedades nos processos analisados, demonstrando necessidade de aprimoramento.

Dos exames aplicados, não foram identificadas ocorrências relativas à conformidade dos registros de restos a pagar não processados e à entrega e arquivamento das declarações de bens e rendas dos dirigentes e servidores comissionados da Autarquia.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria nº 201203412, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:

CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.875.526-**	Diretor de Obtenção de Terras do Incra-Sede no período de 13/06/2011 a 31/12/2011	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201203412, item 4.3.1.2
***.610.025-**	Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento do Incra-Sede no período de 25/07/2011 a 31/12/2011	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201203412, item 4.3.1.2
***.159.251-**	Diretora de Gestão Administrativa do Incra-Sede no período de 01/01/2011 a 21/10/2011	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201203412, itens 4.2.1.1 e 4.2.1.2



***.854.741-**	Diretor de Gestão Administrativa do Incra-Sede no período de 21/10/2011 a 31/12/2011	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201203412, itens 4.1.1.1 e 4.2.1.2
	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203412

Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, 23 de julho de 2012.



Lucimar Cevallos Mijan

Diretora de Auditoria da Área de Produção e Tecnologia