

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: 2012

Processo: 54000000256201379

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201305777

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 201305777, 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 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA-SEDE/DF.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 08/04/2013 a 17/05/2013, 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. Ao longo dos trabalhos, houve a ocorrência de restrições à realização dos exames, que são relatadas em itens específicos deste relatório, configurando descumprimento ao art. 26 da Lei 10.180/2001.

2. Resultados dos trabalhos



Verificou-se na Prestação de Contas da Unidade a não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-119/2012 e 124/2012, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste relatório de auditoria.

Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-124/2012, e em face dos exames realizados, realizou-se 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 201305777/01, de 9/4/2012, que providenciasse as devidas correções. Em atendimento à referida Nota de Auditoria, a UJ encaminhou, por e-mail, em 15/4/2012, o rol de responsáveis retificado, o qual foi anexado às fls. 50 a 70 do Processo nº 54000.000256/2013-79.

Quanto ao rol retificado, foram verificadas divergências quanto às informações dos campos 'Período da Gestão', 'CPF', 'Data do Ato de Designação' e 'Nome, Número e Data do Ato de Designação'. 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 as informações corretas apuradas a partir de consulta ao Diário Oficial da União e ao SIAPE, conforme tabelas a seguir:

Cód. SIAPE	Responsabilidade	Tipo	Período de Gestão Informado Rol		Período D.O.U.		Instrumentos de nomeação
			De	Até	De	Até	
1497619	Inc. II e III, art. 10, IN TCU 63/2010	Titular	1/1/12	31/12/12	9/10/12	31/12/12	DOU, 10/10/2012, Seção 2, Pág. 56.
1223534	Inc. II e III, art. 10, IN TCU 63/2010	Titular	1/1/12	12/4/2012	1/1/12	11/4/12	DOU, 13/4/2012, Seção 2, Pág. 2.
1629527	Inc. III, art. 10, IN TCU 63/2010	Titular	26/11/12	31/12/12	12/11/12	31/12/12	DOU, 13/11/2012, Seção 2, Pág. 1.

Fonte: Diário Oficial da União

Cód. SIAPE	Responsabilidade	Tipo	CPF Informado Rol	CPF SIAPE
1581652	Inc. II e III, art. 10, IN TCU 63/2010	Substituto	***.789.190-**	***.798.190-**

Fonte: SIAPE

Cód. SIAPE	Responsabilidade	Tipo	Data do Ato de Designação Informado Rol	Data do Ato de Designação D.O.U.	Instrumentos de nomeação
1223534	Inc. II e III, art. 10, IN TCU	Titular	20/6/2009	29/6/2009	DOU, 29/6/2009, Seção 2, Pág. 1.



	63/2010				
--	---------	--	--	--	--

Fonte: Diário Oficial da União

Cód. Siape	Responsabilidade	Tipo	Nome, Número e Data do Ato de Designação Informado Rol	Nome, Número e Data do Ato de Designação D.O.U.	Instrumentos de nomeação
1629527	Inc. III, art. 10, IN TCU 63/2010	Titular	PORT/P/Nº. 696 26/11/12	Decretos de 12 de novembro de 2012	DOU, 13/11/2012, Seção 2, Pág. 1.

Fonte: Diário Oficial da União

Ainda em relação ao rol de responsáveis, foi informado que no período de 1/1/2012 a 31/12/2012 não houve designação de representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário, designado pelo Ministro de Estado, para compor o Conselho Diretor da Autarquia.

Foram apresentadas, no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2012, as informações constantes das partes A e B do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 119, de 18/1/2012. Cumpre destacar que, no que tange à observância das orientações constantes da Portaria-TCU nº 150/2012, verificou-se a ausência do item 6.1.8 (Indicadores Gerenciais sobre Recursos Humanos) no Relatório de Gestão. Por meio da Solicitação de Auditoria (SA) nº 201305777/003, de 25/2/2013, reiterada pela SA nº 201305777/006, de 24/4/2013, a Autarquia foi instada a se manifestar sobre a constatação observada. Em resposta, encaminhada por e-mail em 15/5/13, foi informado que a ausência se deu em razão de um lapso da Diretoria de Gestão Administrativa. No entanto, ressalta-se que dois indicadores sobre Recursos Humanos constam no item 13 da Parte “B” do Relatório de Gestão do Incra-Sede. Foram apresentadas, ainda, as peças aplicáveis à Unidade constantes do Anexo III à Decisão Normativa TCU nº 124, de 5/12/2012.

Dessa forma, conclui-se que o Incra-Sede elaborou todas as peças a ele 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 119/2012, da Portaria-TCU nº 150/2012 e da DN TCU nº 124/2012, ressaltando-se o que concerne à ausência do item 6.1.8 (Indicadores Gerenciais sobre Recursos Humanos), da Portaria-TCU nº 150/2012, no Relatório de Gestão.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Para avaliar os resultados quantitativos e qualitativos das Ações de Governo a cargo do Incra/Sede alcançados no exercício de 2012, foram analisadas as execuções físicas e financeiras de seis Ações finalísticas, relacionadas aos Programas 2012 – Agricultura Familiar e 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, tendo sido selecionadas por critério de materialidade, que equivalem a 58,27% da execução financeira da Autarquia, conforme quadros e comentários a seguir:

UG 373083 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra			
2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária			
0427 – Concessão de Crédito Instalação às	Meta Física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão



Famílias Assentadas			(%)
	42.044	19.989	47,54
	Meta Financeira		
	Previsão (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Despesas Liquidadas/Previsão (%)
	1.261.333.333,00	124.975.031,33	9,91
Atos e fatos que prejudicaram o desempenho:			
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);			
Insuficiência generalizada de técnicos nas Superintendências Regionais para aplicar e supervisionar em campo os créditos disponibilizados;			
Providências adotadas: Não foram informadas providências.			

Fonte: Sistema Siafi e Relatório de Gestão.

Tendo sido a Ação a cargo do Incra com o maior volume de recursos executados no exercício de 2012, a Ação 0427 teve a dotação inicial de R\$ 946.000.000, que foi atualizada para R\$ 1.261.333.333. O empenho do orçamento foi de R\$ 741.292.490,73, sendo que desse total, R\$ 616.317.459,40 foram inscritos como restos a pagar não processados (83,14% do empenhado). Considerando apenas as despesas liquidadas no exercício em análise, essa Ação teve uma execução financeira de 9,91%.

Quanto à execução física, o orçamento seria utilizado para o atendimento de 42.044 famílias, porém, apenas 19.989 famílias foram atendidas com os recursos de 2012, o que resulta em 47,54% do que foi previsto para o exercício. No entanto, houve ainda o atendimento de 29.527 famílias com restos a pagar de exercícios anteriores, totalizando o atendimento a 49.516 famílias.

Sobre os motivos que contribuíram para o não atingimento da meta, a dependência da execução de outras Ações dificulta a realização de algumas modalidades de Crédito Instalação, por depender de acesso aos assentamentos, delimitação das parcelas e Plano de Desenvolvimento dos Assentamentos, o que aliado ao reduzido quantitativo de recursos humanos, influenciou em 2012, tal qual tem sido verificado nos exercícios passados, a execução orçamentária. Isso também explica o porquê de terem sido inscritos como restos a pagar não processados 83,14% do empenho no exercício.

No Relatório de Gestão consta como uma das causas para o não atingimento da meta estipulada, a restrição orçamentária promovida pelos Decretos nº 7608/2012 e nº 7740/2012, porém, o montante empenhado de R\$ 741.292.490,73 só equivale a 78,98% do total autorizado, que seria de R\$ 938.532.642,80. Sendo assim, essa razão apresentada não elucida a baixa execução. Uma outra razão apresentada seria a expectativa de mudança da responsabilidade pela execução da modalidade Aquisição de Materiais de Construção para o Programa Minha Casa Minha Vida, de responsabilidade do Ministério das Cidades.



A partir da análise das razões apresentadas pelo Incra para o não atingimento do que foi estabelecido como meta para essa Ação, considera-se que, com exceção da restrição orçamentária, os demais motivos elucidam o porquê da baixa execução no exercício em análise.

UG 373083 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra			
2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária			
4460 – Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Meta Física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
	240.928	107.464,65	44,60
	Meta Financeira		
	Previsão (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Despesas Liquidadas/Previsão (%)
	337.380.316,62	178.026.096,50	52,76
Atos e fatos que prejudicaram o desempenho: Insuficiência de recursos financeiros.			
Providências adotadas: Não foram informadas providências.			

Fonte: Sistema Siafi e Relatório de Gestão.

Para a Ação 4460, houve um orçamento inicial de R\$ 601.650.000,00, o que após ajuste e contingenciamento, reduziu para R\$ 337.380.316,62. Desse montante, foram liquidados, em 2012, R\$ 178.026.096,50, equivalendo a 52,76% da previsão.

A meta física era de 355.812 hectares obtidos, no entanto, após o contingenciamento, a meta física foi ajustada para 240.928 hectares obtidos. Desse total, foram executados 107.464,65 hectares, equivalendo a 44,60%.

O esclarecimento apresentado pela Autarquia para a execução abaixo do previsto foi do contingenciamento financeiro, o que resultou na inscrição de 44,38% dos recursos empenhados em restos a pagar não processados.

UG 373083 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra			
2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária			
20TG - Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Meta Física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
	555.153	406.130,73	73,16
	Meta Financeira		
	Previsão (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Despesas Liquidadas/Previsão (%)
	276.000.000,00	101.397.619,75	36,78
Atos e fatos que prejudicaram o desempenho: Insuficiência de recursos financeiros.			



Providências adotadas: Não foram informadas providências.

Fonte: Sistema Siafi e Relatório de Gestão.

A Ação 20TG - Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária teve a execução próxima do limite orçamentário. O orçamento inicial para essa Ação foi de R\$ 105.000.000,00, tendo sido ampliado para R\$ 276.000.000,00.

O empenho no exercício para a Ação 20TG foi de R\$ 250.018.886,77 desse montante, sendo que foi liquidado e pago no exercício o total de R\$ 101.397.619,75, correspondendo a 36,78% do autorizado. Assim, 59,44% do que foi empenhado foi inscrito como restos a pagar não processados.

No Relatório de Gestão não consta análise crítica da Autarquia acerca da execução dessa Ação. Em função disso, foram requeridas da Unidade informações complementares por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305777/003, que foi atendida por meio do Ofício/AUD/nº 99, de 23/04/2013. Nesse Ofício, é esclarecida que a diferença entre o que foi empenhado e o que foi liquidado e pago se deve à indisponibilidade financeira da Ação.

UG 373083 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra			
2012 – Agricultura Familiar			
4470 – Assistência Técnica e Capacitação de Assentados	Meta Física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
	203.897	95.985	47,07
	Meta Financeira		
	Previsão (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Despesas Liquidadas/Previsão (%)
	268.763.100,00	57.720.507,00	25,74
Atos e fatos que prejudicaram o desempenho: Insuficiência de recursos financeiros; Instrumentos vigentes firmados em outros exercícios que possuem valor/família abaixo da média estabelecida; Volume de restos a pagar de exercícios anteriores; Forma de contabilização da meta financeira de forma diferente da meta física; Adaptação a sistemática do processo de Chamamento Público.			
Providências adotadas: Não foram informadas providências.			

Fonte: Sistema Siafi e Relatório de Gestão.

Essa Ação teve uma dotação inicial de R\$ 248.763.100,00, a qual foi ajustada para o montante de R\$ 268.763.100,00.

O empenho no exercício foi de R\$ 213.749.282,99, sendo que desse total empenhado, R\$ 57.720.507,00 foram liquidados, equivalendo a 25,74% da dotação final, restando 73% ou R\$ 158.974.454,60 inscritos como restos a pagar.

Ao se analisar a execução financeira em comparação com o crédito disponível, calcula-se um empenho de 99,38%, ou seja, o crédito que estava disponível foi executado em quase sua totalidade.



Cabe ressaltar que a execução total do exercício foi de 258.227 famílias atendidas com a prestação de serviços de assistência técnica; sendo que dessas, 162.242 foram atendidas com restos a pagar de exercícios anteriores e 95.985 com o orçamento de 2012, representando 47,07% da meta prevista para o exercício.

Analisando os entraves apresentados na Tabela acima, tem-se que a meta é contabilizada pelo valor/família médio para o atendimento de um ano, porém, alguns instrumentos têm a sua execução iniciada em um exercício e concluída no outro, ou seja, no exercício da conclusão do contrato, será contabilizado cada atendimento como uma meta, mas a execução financeira não é o valor/família médio para o ano, pois a assistência técnica já havia sido iniciada no exercício anterior.

O procedimento de Chamamento Público tem reduzido a execução durante o exercício devido à necessidade de adaptação, tanto por parte das Superintendências Regionais, quanto dos próprios prestadores. Conforme o Relatório de Gestão, o processo de elaboração dos editais demandou maior tempo até a formalização dos instrumentos contratuais. No caso das entidades prestadoras dos serviços, a necessidade de atendimento aos critérios estabelecidos para a seleção de propostas, conforme determinado pela Lei 12.188/2010, acarretou em casos em que não houve propostas aptas para seleção, o que dificultou o atingimento das metas.

Embora não se tenha atingido as metas física e financeira estabelecidas, observa-se que as razões apresentadas elucidam os motivos para os números alcançados, além de esclarecer a diferença proporcional entre as duas execuções.

UG 373083 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra			
2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária			
8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	Meta Física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
	19.089	4.225	22,13
	Meta Financeira		
	Previsão (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Despesas Liquidadas/Previsão (%)
	334.545.609,00	47.656.646,61	14,24
Atos e fatos que prejudicaram o desempenho: Insuficiência de dotação e recursos financeiros; Não obtenção de licença ambiental no prazo previsto; Liberação de recursos orçamentários e financeiros fora dos prazos previstos; Problemas nas licitações; Quadro de engenheiros civis insuficiente.			
Providências adotadas: Parcerias institucionais com Governos de Estados, Prefeituras Municipais, Secretarias Estaduais, Ministérios, Fundações, Autarquias.			

Fonte: Sistema Siafi e Relatório de Gestão.

A ação 8396 teve a dotação inicial de R\$ 367.545.609,00 reduzida para R\$ 334.545.609,00. Porém a provisão recebida foi de R\$ 211.010.064,15, de onde foi concedido destaque de R\$ 42.000.000,00, resultando no crédito disponível de R\$ 169.010.064,15.



O empenho para a execução dessa Ação no exercício de 2012 foi de R\$ 158.389.671,31, o que equivale a 75,06% da dotação final. Já se comparado o empenho realizado com o crédito disponível, obteve-se 93,72% de execução. Cabe informar que consta uma divergência no Relatório de Gestão em relação ao Sistema Siafi, pois enquanto no referido sistema verificou-se o empenho de R\$ 158.389.671,31, no Relatório de Gestão consta o montante de R\$ 200.037.652,00.

Quanto às despesas que foram efetivamente liquidadas no exercício, a execução foi de 14,24% do orçamento atualizado e de 28,20% ao se considerar o crédito disponível. Desse total, foram pagos R\$ 47.625.631,00, restando pendente de pagamento, como restos a pagar processados, o montante de R\$ 31.016,00. Também foi inscrito como restos a pagar não processados o montante de R\$ 110.733.024,70

Ao se analisar a execução física, verifica-se que foram atendidas 4.225 famílias com o orçamento de 2012, correspondendo a 22,13% da meta prevista. Além dessas, foram ainda atendidas outras 50.397 famílias com recursos inscritos em restos a pagar de orçamentos de exercícios anteriores.

As razões para a baixa execução apontadas pela Autarquia são suficientes para esclarecer o ocorrido. A insuficiência de recursos financeiros é apontada como uma das razões, o que é evidenciado no fato de que 93,72% do crédito disponível foi empenhado. A obtenção de licença ambiental é fato que depende das ações de órgãos de gestão ambiental, podendo atrasar os cronogramas de obras e, por consequência, comprometer o cumprimento das metas para o exercício. Outro motivo elencado pela Autarquia refere-se à liberação de recursos fora dos prazos previstos, o que acarreta em contratações no fim do exercício, também comprometendo a meta. Destaca-se a quantidade insuficiente de engenheiros civis para os processos de elaboração de projetos básicos, licitação, contratação e acompanhamento das obras, que corresponde ao total de 66 profissionais em todo o Incra, além da carência de profissionais de outras áreas de atuação, quais sejam engenharia elétrica, agrimensura e geologia, que tem prejudicado a execução das obras nos mais de 8.000 projetos de assentamento.

Tendo em vista as dificuldades enfrentadas para a execução da Ação 8396, o Incra tem adotado a sistemática de realizar acordos e convênios com órgãos, fundações e autarquias, da mesma ou de outras esferas de governo. Isso não soluciona por completo as questões apontadas pela Autarquia como fatores que dificultaram a execução da Ação em questão, o que é evidenciado pelos números alcançados na execução das metas no exercício de 2012, porém, minimiza os efeitos desses fatores, principalmente da escassez de engenheiros civis.

UG 373083 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra			
2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária			
20T9 - Georreferenciamento e Digitalização da Malha Fundiária na Área de Abrangência da Lei nº 11.952, de 2009	Meta Física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
	7.000.000	2.441.959,57	34,88
	Meta Financeira		
	Previsão (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Despesas Liquidadas/Previsão (%)
	72.000.000,00	26.214.601,59	36,41



Atos e fatos que prejudicaram o desempenho:

Adversidades naturais;

Demora na fixação do limite orçamentário no ano de 2011;

Inexequibilidade dos preços ofertados para o denominado “Pregão F”.

Providências adotadas:

Editais de licitação, para fins de registro de preço, gerados por Pregão Eletrônico;

Atuação direta nas atividades das Comissões de Fiscalização.

Fonte: Sistema Siafi e Relatório de Gestão.

Executada pela Superintendência Nacional de Regularização Fundiária da Amazônia Legal – SRFA, a Ação 20T9 foi dotada de R\$ 72.000.000,00, porém, foi recebido como provisão o montante de R\$ 50.386.651,36. Tendo sido empenhado em 2012 o total de R\$ 47.332.562,68, observa-se que a execução foi de 65,73% do orçamento, no entanto, considerando a provisão recebida, a execução foi de 93,94%. As despesas liquidadas foram de R\$ 26.214.601,59, o que corresponde a 36,41% do orçamento e a 63,42% do que foi empenhado no exercício.

Quanto à meta física, foram executados 2.441.959,57 hectares, equivalente a 34,88% da meta para o exercício, que era de 7.000.000. Esse percentual está próximo do que foi executado financeiramente, estando coerente com o montante liquidado no exercício.

As principais razões apresentadas pela SRFA para que a meta do exercício não fosse cumprida seriam as adversidades naturais encontradas em solo amazônico pelos técnicos do Incra, onde existem períodos de chuvas intensas, dificultando o acesso às localidades e o desenvolvimento dos trabalhos das empresas contratadas; a demora na fixação do limite orçamentário para o exercício de 2011, o que acarretou atraso na execução e adimplemento dos contratos oriundos do Pregão nº 006/2010, denominado “Pregão D” (pregão para registro de preços de serviços de georreferenciamento). Com isso, expirou-se o prazo legal da ata de registro de preço e levou também ao adiamento da realização de novo pregão, denominado “Pregão E”. O resultado desses atrasos foi a impossibilidade da realização de trabalhos de georreferenciamento nas áreas que ainda restavam no objeto do Pregão D e no do Pregão E, afetando a entrega de peças de georreferenciamento para o ano de 2012. Outro fator impeditivo considerado foi a inexequibilidade dos preços ofertados pelas empresas participantes de um pregão no exercício de 2012, denominado “Pregão F”, o que resultou na não homologação do certame e não contratação de novos serviços de georreferenciamento no exercício.

O Relatório de Gestão, no item 12, apresenta medidas que têm sido adotadas para incrementar a execução dos serviços contratados no âmbito da Ação 20T9, como os editais de licitação para registro de preços por meio de pregão eletrônico, para que o processo de seleção e contratação tenha maior celeridade e a atuação direta da SRFA nas Comissões de Fiscalização nos locais onde ocorreram os serviços contratados, possibilitando a identificação e solução tempestivas para os entraves encontrados em campo pelas empresas contratadas.

Cabe destacar a ferramenta de gestão chamada “SisterlegGeo” desenvolvido em parceria com o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) para acompanhamento e monitoramento do georreferenciamento. Esse sistema possibilita maior controle dos serviços prestados no que se refere à recepção, tramitação e análise das peças técnicas de georreferenciamento dos contratos firmados.

Sendo assim, considera-se que os argumentos apresentados no Relatório de Gestão foram suficientes para esclarecer a reduzida execução orçamentária da Ação 20T9 no exercício de 2012.



Em suma, além das razões pontuais, a indisponibilidade de recursos financeiros, bem como a sua liberação tardia foram motivos para a redução nas execuções das Ações de modo geral. Aliado a isso, a carência de recursos humanos também comprometeram o atingimento das metas previstas. Nesse último caso, recente autorização do Ministério do Planejamento para a nomeação de 400 candidatos aprovados em concurso público realizado em 2010 para compor o quadro de servidores do Incra, por meio da Portaria nº 31, de 08/02/2013, pode mitigar a escassez de recursos humanos, podendo favorecer o incremento da execução das Ações a cargo do Incra.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A fim de realizar a avaliação dos indicadores utilizados pelo Incra/Sede durante o exercício de 2012, foi selecionada amostra de 8 (oito) dos 20 (vinte) indicadores instituídos por meio do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário, por critério não probabilístico e de materialidade das Ações a que se referem. Os indicadores selecionados são elencados abaixo e referem-se aos resultados quantitativos e qualitativos da gestão relacionados ao macroprocesso finalístico:

Nome do Indicador	Descrição do Indicador	Fórmula de Cálculo	Resultados dos Indicadores		
			2010	2011	2012
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\$ 1.344,00/ha	R\$ 1.722,00/ha	RS 1.716,98/ha
Índice de Protocolos de Licença Ambiental para Projetos de Assentamentos	Indica o percentual de PA(s) com processo de Licenciamento Ambiental protocolado no exercício, em relação ao número de PAs com licenças ambientais expedidas, em conformidade com a Resolução Conama nº 387/2002, permitindo avaliar a redução ou aumento do passivo	Número de Licenças Ambientais Protocoladas no exercício, dividido pelo número de Licenças Ambientais Expedidas no exercício, no nível de agregação), multiplicado por 100	164,4%	175,34%	196,69%



	existente				
Índice de Provimento de Assistência Técnica	Expressa a quantidade de famílias atendidas pela Assistência Técnica	Quantidade de famílias atendidas por Assistência Técnica, dividida pelo número de famílias no nível de agregação, multiplicado por 100	31,99%	31,43%	27,31%
Índice de Provimento de PDA / PRA	Expressa a quantidade de Projetos de assentamento com PDA/PRA aprovados pelo INCRA	Quantidade de Projetos de Assentamento com PDA e PRA aprovados pelo INCRA, dividida pela quantidade total de Assentamentos Jurisdicionados no nível de agregação, multiplicado por 100	20,39%	20%	5,37%
Índice de Acesso à Moradia nos Assentamentos	Expressa o acesso à moradia nos assentamentos no exercício, segundo o número total de famílias assentadas no exercício, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente	Número de unidades habitacionais efetivamente construídas no exercício, dividido pela quantidade total de famílias assentadas no exercício, no nível de agregação, multiplicado por 100	79,5%	108,1%	91,7%
Índice de Consolidação de Assentamentos	Expressa a taxa de consolidação dos assentamentos	Número de famílias assentadas em PA(s) consolidados, dividido pelo número total de famílias existentes nos PA(s) criados pelo INCRA, no nível de agregação, multiplicado por 100	18,6%	4,53%	9,34%
Índice de acesso a estradas transitáveis, ou outras vias de transporte adequadas ao escoamento da produção até as unidades	Expressa o acesso a estradas transitáveis ou outras vias de acesso adequado ao escoamento da produção no exercício,	Número de unidades produtivas providas com acesso a estradas transitáveis ou outra via adequada de escoamento da produção no	96,1%	99%	181,21%



produtivas	segundo o total de famílias assentadas no exercício, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente	exercício, dividido pelo número total de famílias assentadas no exercício, no nível de agregação, multiplicada por 100			
Índice de parcelas supervisionadas	Expressa a proporção de parcelas supervisionada nos termos do artigo 11 da IN nº 47/2008	Quantidade de parcelas supervisionadas nos termos do artigo 11 da IN 47/2008, dividida pela quantidade total de parcelas por nível de agregação, multiplicada por 100	*	3,03%	1,52%

Fonte: Relatórios de Gestão dos exercícios 2010, 2011 e 2012 e Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário

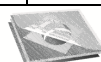
* Não foi apresentado resultado para o Índice de parcelas supervisionadas no Relatório de Gestão de 2010 devido ao Incra/Sede considerar que essa seria atribuição das Superintendências Regionais.

A análise realizada visou certificar o atendimento dos seguintes critérios definidos na Decisão Normativa TCU nº 124:

- **Compleitude:** capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão;
- **Comparabilidade:** capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas;
- **Confiabilidade:** confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade;
- **Acessibilidade:** facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral;
- **Economicidade:** razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.

Por meio das informações prestadas no Relatório de Gestão do exercício de 2012 e no Ofício/AUD/nº 84, Ofício/AUD/nº 101 e Ofício/AUD/nº 148, chegou-se à seguinte avaliação:

Descrição do Indicador	Compleitude	Comparabilidade	Confiabilidade	Acessibilidade	Economicidade
Índice de Gastos com Obtenção de Terras	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Índice de Protocolos de Licença Ambiental para Projetos de Assentamentos	Não	Não	Não	Não	Sim
Índice de Provimento de Assistência Técnica	Não	Sim	Sim	Sim	Sim



Índice de Provento de PDA / PRA	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Índice de Acesso à Moradia nos Assentamentos	Não	Não	Sim	Sim	Sim
Índice de Consolidação de Assentamentos	Não	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	Não	Não	Não	Não
Índice de parcelas supervisionadas	Não	Sim	Sim	Não	Sim

Fonte: Relatório de Gestão do exercício 2012

Tratando de cada característica avaliada:

a) Completude (utilidade): dos 8 (oito) indicadores analisados, verificou-se que três não atendem a esse critério. Trata-se dos mesmos índices que tiveram a sua fórmula original alterada, relatados na Auditoria de Contas do Incra do exercício 2012, ano base 2011, quais sejam: Índice de Protocolos de Licença Ambiental para Projetos de Assentamentos; Índice de Acesso à Moradia nos Assentamentos e Índice de acesso a estradas transitáveis, ou outras vias de transporte adequadas ao escoamento da produção até as unidades produtivas. Considera-se que esses índices, da forma como são calculados hoje, não representam adequadamente os resultados das Ações do Incra. Embora esses permitam avaliar se houve aumento ou redução do passivo, não trazem nenhuma informação sobre a dimensão do passivo existente, ou seja, não medem a situação que a Unidade pretende medir.

O Índice de parcelas supervisionadas também apresenta fragilidade nessa característica, pois, conforme o Ofício/AUD nº 101, de 23/04/2013, as supervisões que constituem variável nesse indicador são contabilizadas apenas em casos de irregularidades nas parcelas denunciadas. Ocorre que a descrição desse índice trata sobre supervisões de modo geral, não se restringindo aos casos de irregularidades. Assim, o resultado dessa restrição de escopo traz como consequência a medição de eventos divergentes daquilo que prevê a descrição do indicador.

Quanto à utilidade dos indicadores, conforme informações obtidas junto à Diretoria de Gestão Estratégica, por meio do Ofício/AUD/nº 101, de 23/04/2013, os indicadores têm sido calculados apenas para constar no Relatório de Gestão. Para o auxílio à gestão, é utilizada uma ferramenta denominada “Painel de Indicadores”, a qual compreende uma série de outros indicadores criados pela Autarquia; no entanto, esses indicadores não entram no mérito da implementação das políticas públicas, resumindo-se a tratar da execução orçamentária das Ações a cargo do Incra. Foi informado, durante o exercício de 2012, que os indicadores implementados em virtude do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário seriam incluídos no referido painel; no entanto, esses não foram incluídos devido ao servidor desenvolvedor da ferramenta ter sido removido para outra localidade.



b) Comparabilidade: no que se refere a essa característica, fora observado, por ocasião do Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício 2011, que as fórmulas de seis indicadores haviam sido alteradas, e após a alteração eles passaram a apresentar variáveis relacionadas aos resultados do exercício de referência. Desses seis indicadores, três estão incluídos na amostra selecionada para análise, citados no item acima.

Ocorre que por apresentar um índice medido a partir de variáveis que consideram apenas os resultados do exercício, esses índices somente demonstram um aumento ou redução de passivo, não representando a situação dos assentamentos em relação à execução das políticas públicas. Consequentemente, inexistente série histórica que permita comparar e concluir sobre o reflexo das ações adotadas durante o exercício para a execução dessas políticas.

c) Confiabilidade: de modo geral, a Autarquia utiliza como fontes de dados sistemas de controle próprios, como o Sistema de Informações Rurais (SIR) e Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA). No entanto, existem dados que independem dos processos do Incra e tem que ser coletados de fontes diversas. Além disso, existem dados que se mostram instáveis, o que pode tornar o índice calculado incerto quanto à situação real.

Dentro desse entendimento, destacam-se os indicadores “Índice de Protocolos de Licença Ambiental para Projetos de Assentamentos” e “Índice de acesso a estradas transitáveis, ou outras vias de transporte adequadas ao escoamento da produção até as unidades produtivas”. No caso do primeiro, o cálculo do índice depende de informações a serem colhidas junto ao Ibama e Secretarias Estaduais de Meio Ambiente, ou seja, como são processos que independem da gestão do Incra, os dados devem ser colhidos de diversas fontes, o que aumenta a probabilidade de fornecimento de dados inadequados e com datas base distintas. Já no caso do Índice de acesso a estradas transitáveis, uma das variáveis é a quantidade de unidades produtivas providas com acesso a estradas transitáveis para o escoamento da produção. Ocorre que esse número é incerto, pois com as intempéries climáticas, muitas estradas passam a ficar intransitáveis, o que torna o índice incerto/desatualizado.

Em análise à metodologia de cálculo dos indicadores do Incra, foi verificado que a Instrução Normativa nº 55/2009 institui rotina para o cálculo dos indicadores de desempenho orçamentário; entretanto, essa sistemática não se aplica aos indicadores ora analisados, ou seja, instituídos pelo Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário, podendo comprometer a confiabilidade dos dados gerados nas diversas unidades que compõem o Incra.

d) Acessibilidade: essa característica está relacionada à facilidade na obtenção dos dados, e tendo em vista a necessidade de obtenção de dados junto a outras entidades públicas, ou seja, que não estão registradas em sistemas próprios do Incra, o Índice de Protocolos de Licença Ambiental para Projetos de Assentamentos não possui fonte de dados de acesso próprio e direto, o que pode comprometer a acessibilidade.

Cabe registrar também que a variável “número de unidades produtivas providas com acesso a estradas transitáveis”, do Índice de acesso a estradas transitáveis, é de difícil mensuração devido à instabilidade das condições de trafegabilidade das estradas rurais.

A acessibilidade também está relacionada com a facilidade para a compreensão dos resultados pelo público em geral; e nesse caso, o Índice de Parcelas Supervisionadas pode gerar aos leitores a interpretação de que a Autarquia tem supervisionado poucas parcelas devido ao resultado do índice (1,52%), sendo que, no entanto, o Incra considera que o baixo resultado apresentado é devido a essas supervisões estarem limitadas a suspeitas de irregularidades, formalizadas por meio de denúncias. Ou seja, o resultado para a Autarquia é adequado, considerando que essa delimita o escopo de análise, distorcendo a interpretação do resultado pelo público.

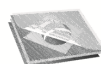
e) Economicidade: O Incra possui sistemas corporativos, como o SIR e o SIPRA, que permitem ter um baixo custo para a obtenção dos índices.

No caso específico do Índice de acesso a estradas transitáveis, em que uma das variáveis é a quantidade de unidades produtivas providas com acesso a estradas transitáveis para o escoamento da produção, o custo para que seu cálculo seja confiável é alto, tendo em vista que o levantamento da situação das estradas rurais deve ser permanente, devido às razões anteriormente expostas, gerando grande ônus para a administração.

Ressalta-se a permanência das fórmulas alteradas de seis indicadores de desempenho em relação ao que havia sido proposto pelo TCU, os quais são: 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 adequadas ao escoamento da produção até as unidades produtivas e Índice de acesso à moradia nos assentamentos. As fórmulas desses índices haviam sido alteradas por ocasião da elaboração do Relatório de Gestão de 2011, as quais passaram a indicar o aumento ou redução dos passivos no exercício, deixando de medir a situação dos assentamentos no nível de agregação, em virtude da impossibilidade de a Autarquia realizar os levantamentos dos dados gerais requeridos pelas variáveis originais. Tal alteração foi constatada no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203412, onde foi recomendado que se fizesse gestão junto ao TCU para adequar esses indicadores à capacidade operacional do Incra.

As propostas de modificações dos indicadores têm sido realizadas pelo Incra ao TCU no âmbito da customização do Relatório de Gestão da Autarquia. Conforme documentação encaminhada por meio do Ofício/AUD nº 84, foi verificado que para dois desses indicadores houve a apresentação de proposta para eliminação do referido relatório. Assim, o “Índice de Protocolos de Licença Ambiental para Projetos de Assentamentos” seria um deles, pois estão sendo feitas tratativas junto ao Ministério do Meio Ambiente – MMA de eliminação da necessidade de licenciamento ambiental para os assentamentos de reforma agrária e a integração ao Cadastro Ambiental Rural, para cada unidade familiar dos assentamentos. O outro indicador para o qual foi apresentada proposta de exclusão foi o “Índice de acesso a estradas transitáveis, ou outras vias de transporte adequadas ao escoamento da produção até as unidades produtivas”, que devido à dificuldade para o recolhimento permanente dos dados sobre a malha de estradas que atende os assentamentos, considerando a transitoriedade das estradas, torna o índice apurado inconsistente.

Para os demais quatro indicadores, não foi apresentada proposta de modificação, mas o Incra permanece em negociação com o Tribunal de Contas da União para adaptação dos indicadores. Sendo assim, o acompanhamento por parte deste Órgão Central de Controle Interno permanece sendo feito por meio do Plano de Providências Permanente.



Das análises realizadas nos indicadores de desempenho do Incra/Sede, conclui-se que eles não têm sido utilizados para gestão durante o exercício, de forma a auxiliar os gestores na tomada de decisões. Para auxiliar na gestão das Ações tem sido utilizada a ferramenta “Painel de Indicadores”; no entanto, os índices apresentados por esse painel representam a execução orçamentária no decorrer do exercício, não adentrando no mérito da execução das políticas públicas junto ao público alvo. A incorporação dos indicadores determinados por meio do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário ao referido painel poderia ser uma maneira de tornar tais índices uma ferramenta para a gestão, até porque já existe rotina elaborada para a alimentação do SIR, de onde se extraem os dados para as variáveis dos indicadores de execução orçamentária. Destaca-se que quando da realização da Auditoria Anual de Contas de 2011, a Diretoria de Gestão Estratégica do Incra informou que os indicadores seriam cadastrados no “Painel de Indicadores”, porém, não foi feito em virtude da ausência de pontos de função junto à fábrica de softwares, operada no Incra/Sede por meio de empresa contratada, bem como devido à remoção do servidor desenvolvedor do painel, ou seja, pela ausência de rotina de procedimentos instituída para a inserção/alteração de indicadores nessa ferramenta de forma que outro servidor pudesse realizar tal tarefa.

Por fim, permanece a necessidade de se realizar gestões junto ao TCU para adequação das fórmulas dos seis indicadores alterados em relação ao originalmente determinado pelo Acórdão nº 753/2008 – Plenário, de forma que o Incra/Sede tenha condições de calculá-los e que os índices obtidos possam trazer benefícios para a gestão.

2.4 Avaliação dos Indicadores dos Programas Temáticos

Considerando que na Lei nº 12.593/2012 os indicadores são exigidos apenas para os programas temáticos, que durante a gestão 2012 o decreto de Gestão do PPA 2012-2015 (decreto 7.866/2012) foi publicado no DOU apenas em 20/12/2012, que mesmo nesse normativo as atribuições quanto à atualização dos indicadores dos programas recaí sobre o Ministério do Planejamento e que a responsabilidade sobre os órgãos inicia-se a partir dos Objetivos (nível inferior ao nível dos programas), a avaliação do item 4 do anexo IV da DN 124/2012 restou prejudicada.

Quanto aos indicadores das ações que não são citados ou mencionados, nem na lei 12.593/2012, nem no Decreto 7.866/2012, esses já estão sendo avaliados nos resultados quantitativos e qualitativos da ação atendendo assim ao estabelecido na Portaria SOF nº 103, de 19 de outubro de 2012. Dessa forma, o controle interno se abstém de emitir opinião sobre o item 4 na gestão 2012.

2.5 Avaliação da Gestão de Pessoas

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos do Incra-Sede teve o objetivo de avaliar se a gestão de pessoas possui processos de trabalho que buscam a adequabilidade da força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições, 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.



Com base em consulta ao Siape e nas informações extraídas do Relatório de Gestão da Unidade, referente a 2012, verificou-se que o quadro de pessoal do INCRA-Sede estava assim constituído no final do exercício de 2012:

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva	Ingressos em 2012	Egressos em 2012
1. Provimento de cargo efetivo	663	23	76
1.2.1 Servidor de carreira vinculado ao órgão	628	15	63
2.2 Grupo Direção e Assessoramento superior	196	67	61
2.2.1 Servidor de carreira vinculado ao órgão	128	33	39
2.3 Funções gratificadas	0	0	0
2.3.1. Servidor de carreira vinculado ao órgão	0	0	0

Fonte: Siape e Relatório de Gestão INCRA-Sede, data-base 31/12/2012 (Sede/DF e SRFA)

Tipologias dos Cargos	Faixa Etária				
	Até 30	De 31 a 40	De 41 a 50	De 51 a 60	Acima de 60
1. Provimento de cargo efetivo	30	140	162	258	64
1.2 Servidores de Carreira	35	140	161	255	63
2 Provimento de cargo em comissão	5	19	17	9	3
2.2 Grupo Direção e Assessoramento Superior	5	19	17	9	3
2.3 Funções gratificadas	0	0	0	0	0

Fonte: Relatório de Gestão INCRA-Sede, data-base 31/12/2012 (Sede/DF e SRFA)

Cumprе ressalvar que esses dados deverão ser retificados, de acordo com informação da (Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas)-DAH, enviada por e-mail em 3/5/13, devido a inconsistências identificadas em relatórios gerenciais extraídos do sistema Siape. No entanto, tal retificação se dará em nova versão do Relatório de Gestão, a qual não havia sido elaborada até a conclusão dos trabalhos da equipe de auditoria.



Da análise da primeira tabela verifica-se que no exercício de 2012 houve um déficit na força de trabalho do Incra-Sede e SRFA, uma vez que a quantidade de egressos, item 1, foi maior que a de ingressos, item 2. Ainda sobre o assunto, de acordo com o Parecer da Auditoria Interna do Incra, nas últimas duas décadas houve uma redução de cerca de 40% do quadro de pessoal efetivo da Autarquia, contrastando com o aumento da demanda da Autarquia.

No que concerne à redução da força de trabalho efetiva, da análise do Relatório de Gestão verifica-se que no final do exercício de 2012 havia um total de 83 (oitenta e três) servidores afastados. Como principal situação que reduz a força de trabalho efetiva, destaca-se a cessão de servidores, totalizando 67 (sessenta e sete) cedidos, o que representa 80,72% dos servidores afastados. Desse total, 32 (trinta e dois) foram cedidos para exercício de cargo em comissão (DAS) e 4 (quatro) para exercício de função de confiança.

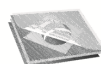
Na avaliação do Incra constante no Relatório de Gestão, a maior parte da força de trabalho da Autarquia é formada por profissionais de nível intermediário e o quadro de servidores ocupantes de cargos de nível superior é deficitário frente às demandas institucionais. Há carência de Contadores, Analistas em Reforma e Desenvolvimento Agrário/Engenheiro com habilitação em Engenharia de Agrimensura/Cartografia e Engenharia Civil. De acordo com a Unidade, essa carência deverá ser minimizada pela entrada de novos servidores do concurso de 2010.

Nesse contexto, é importante salientar que, em decorrência de concurso público realizado em 2010, para provimento de 550 (quinhentas e cinquenta) vagas, houve nomeação de 150 (cento e cinquenta) novos servidores em janeiro de 2012. Em 27 de fevereiro de 2013, após obter autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MPOG, houve a nomeação de 373 (trezentos e setenta e três) candidatos aprovados de diversos cargos e especialidades e, no início de abril, foram chamados mais 194 (cento e noventa e quatro) a assumir vagas surgidas em função de desistências registradas. Se após o preenchimento das vagas ainda houver candidatos excedentes, a Autarquia informou que irá solicitar a ampliação das vagas até o limite de 50%, conforme previsão na legislação.

Além disso, ainda na busca da adequabilidade da força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições, foi informado no Relatório de Gestão que “é expectativa aprovar, no exercício de 2013, a distribuição ideal da força de trabalho disponível.” a ser realizada de acordo com a Instrução Normativa Incra nº 35/2006, que estabelece os procedimentos e critérios para a remoção de servidores nas suas várias modalidades. Outra providência prevista será a solicitação de novo concurso público, tendo em vista que o prazo do atual expira em dezembro de 2013.

Ainda de acordo com a avaliação da Autarquia, uma importante parcela dos servidores está em condições de aposentadoria sem que haja suficiente quantidade de reposição, o que reduz ainda mais a força de trabalho da Unidade e aponta a necessidade de se realizar novos concursos, de acordo com estudos realizados no âmbito do Incra-Sede.

No tocante à conformidade dos registros no Siape e Sisac, além dos atos de admissão, 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:



Descrição da ocorrência	Quantidade de servidores relacionados	Quantidade de ocorrências atendidas/ justificadas totalmente pelo gestor	Quantidade de ocorrências atendidas parcialmente pelo gestor	Quantidade de ocorrências não atendidas/ justificadas pelo gestor	Quantidade de ocorrências aguardando resposta do gestor
08A-Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida.	5	4	---	---	1
45-Servidores que recebem vantagens calculadas sobre GAE e que não recebem GAE.	3	---	3	---	---
52-Instituidores de pensão sem pensionista.	1	1	---	---	---
55-Pagamento de gratificação natalina/13º salário (nov-2011), com base de cálculo acrescida de valor superior a 30% em relação ao considerado para o cálculo da antecipação da gratificação natalina/13º salário.	1	1	---	---	---
66-Servidores aposentados pela EC 41 ou posterior com valor do VB informado.	5	5	---	---	---
Total	15	11	3	---	1

Fonte: Siape

De acordo com a tabela acima, para 11 (onze) ocorrências identificadas nos registros de pessoal do Incra-Sede houve justificativa ou foram adotadas providências pela Autarquia, visando à correção de registros. Para as outras 3 (três) ocorrências, foram adotadas providências, porém insuficientes para sanar a pendência, isto é, efetuar a restituição ao erário. Para uma ocorrência, foi solicitada documentação comprobatória de providências adotadas. 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 e pensão emitidos pelo Incra-Sede em 2012, visando verificar o cumprimento do prazo determinado no art. 7º da IN TCU nº 55/2007.

De acordo com o Relatório de Gestão do Incra referente ao exercício 2012, verificou-se que foram efetuados 202 atos de admissão, concessão de aposentadoria e instituição de pensão. Entretanto, após análise da listagem dos servidores admitidos, aposentados e instituidores de pensão, encaminhada pela Autarquia, verificou-se que o número correto de atos foi de 201, tendo em vista a duplicidade de um item na lista de admissões.

Foi realizada conferência no Sisac para confirmar se tais atos foram registrados no sistema e se o prazo preconizado no art. 7º da IN TCU nº 55/2007 foi respeitado conforme retratado na tabela abaixo:

Quantidade de atos de admissão, concessão de aposentadoria, reforma e	Quantidade de atos cujo prazo do art.7º da IN 55 foi atendido
--	--



pensão emitidos em 2012	
201	63

Fonte: Relatório de Gestão do INCRA e SISAC

Da análise realizada, cumpre informar que não foi identificada ausência de registros no sistema. Como se nota, a Entidade não cumpriu os prazos previstos para cadastramento no Sisac para 69% dos atos de pessoal (admissão, concessão de aposentadoria e pensão) emitidos em 2012.

Com relação ao descumprimento dos prazos estipulados pela referida Instrução Normativa, foi emitida a Nota de Auditoria nº 201305777/002, em 23/5/13, recomendando a instituição de rotinas de controle interno, de forma que os registros no sistema Sisac sejam efetuados tempestivamente.

No que concerne aos controles internos administrativos, verificou-se que a definição dos papéis a serem desempenhados pelos responsáveis pelo processo de gestão de pessoas está consignada no Regimento Interno da Autarquia. Ademais, procedimentos relacionados à gestão de pessoas estão formalizados em documentos como o Manual de Recursos Humanos, Instruções Normativas Incra nº 29/2006 e 52/2009, Portarias MDA nº 26/2012 e 44/2012, e Resolução Incra/CD nº 35/2006.

Cumpre informar que além dos indicadores “Índice de abrangência de capacitação” e “Índice de horas de capacitação”, não há outros relacionados à área de Gestão de Pessoas. Como se nota, os índices referem-se somente à atividade de capacitação, não havendo outros indicadores operacionais.

De acordo com informações do Incra, no que concerne à priorização das atividades relacionadas à gestão de pessoas que sejam mais sensíveis, foi informado que as atividades prioritárias dizem respeito ao cumprimento de decisões judiciais, manutenção e atualização do cadastro funcional (incluindo o Sisac), e ajustes na folha de pagamento, observando o cronograma do Siape.

Por sua vez, no que tange a rotinas utilizadas para assegurar que as atividades/procedimentos sensíveis sejam feitas tempestivamente e adequadamente, foi informado que é realizado acompanhamento das ocorrências funcionais, por meio de consulta a atos publicados no Diário Oficial da União e no Boletim de Serviço, além de reuniões periódicas para coordenação e execução das atividades relacionadas à gestão de pessoas. Ademais, como medida de contingência, há deslocamento de servidores, inclusive convocando os das Superintendências Regionais, no caso de ocorrência de situação em que a demanda não poderá ser atendida em razão da capacidade operacional.

A análise dos registros no Sisac e Siape permitiu concluir pela inadequação parcial das rotinas internas adotadas pelo Incra-Sede nos atos e registros relacionados à gestão de pessoas, sendo identificadas falhas relativas à intempestividade do registro de atos de pessoal no sistema Sisac, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos controles internos da área responsável, com vistas a conseguir maior aderência às disposições contidas no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007.

Como ponto positivo destaca-se a redução do número de ocorrências identificadas no Siape em comparação à Auditoria Anual de Contas realizada em 2012. Ressalta-se que, em que pese o tratamento tempestivo das ocorrências pela Autarquia, restou pendente o



envio à equipe de auditoria de alguns documentos comprobatórios das providências adotadas pelo Incra-Sede, os quais foram solicitados por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305777/014, de 4/6/13.

De modo geral, verificou-se que os atos de pessoal do Incra são realizados em conformidade com a legislação e normativos pertinentes.

Por oportuno, cabe ressaltar que a avaliação da estrutura de controles internos do Incra-Sede relativa à gestão de pessoas foi realizada pela equipe de auditoria, encontrando-se consignada no item "Avaliação dos controles internos administrativos" deste relatório.

2.6 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Com o objetivo de analisar a gestão de transferências no exercício de 2012, foi verificada a completude das informações prestadas no Relatório de Gestão; a atuação do Incra/Sede no exercício em exame para garantir o alcance dos objetivos previstos nos instrumentos; o acompanhamento da execução dos convênios; as análises das prestações de contas e a suficiência da estrutura de pessoal e tecnológica para essa gestão.

Cumprir observar que, no âmbito do Incra/Sede, os convênios são celebrados tanto por meio da UG (Unidade Gestora): 373083 (Divisão Executiva de Finanças – DAF.2), quanto pela UG: 133301, a qual pertence à Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – SRFA, que está integrada na estrutura do Incra/Sede como órgão específico singular, conforme o art. 3º do Regimento Interno da Autarquia.

Ao comparar as informações prestadas no item 5.3 do Relatório de Gestão do Incra, verificou-se que houve equívoco no preenchimento dos quadros A.5.5, A.5.6 e A.5.7, tratados em ponto específico neste relatório. Ressalta-se que as informações prestadas nesses quadros referem-se à gestão da UG 373083, não tendo sido identificado os quadros para a UG 133301, tendo informado por meio do Ofício/AUD/nº 214, de 03/07/2013, que a citada ausência dos quadros no Relatório de Gestão deveu-se a erro na elaboração desse relatório.

Durante o exercício de 2012, pela UG 373083 foi celebrado apenas um convênio já no fim do exercício, para o qual não houve desembolso de recursos e tampouco execução, qual seja o Convênio nº 781425. Já pela UG 133301, houve a celebração de um convênio, celebrado sob nº 778532.

Após a análise dos dados de celebração do convênio nº 778532 no sistema Siconv, foi identificada fragilidade na definição do objeto previsto no Plano de Trabalho.

O Convênio nº 781425, celebrado pela UG 373083, não foi objeto de análise da presente auditoria, considerando que a publicação de seu extrato ocorreu somente no dia 18/01/2013.

Para a análise dos procedimentos de acompanhamento da execução das avenças durante o exercício de 2012, foi levantado o total de instrumentos de transferências em execução durante o exercício de 2012 nas duas UGs concedentes do Incra/Sede. Do que foi levantado, selecionaram-se os instrumentos para os quais houve liberação de recursos no exercício (742522, 722380, 762107 e 762563). O quadro a seguir resume a amostra de instrumentos de transferências selecionada para a análise quanto ao acompanhamento da execução:

Quanto à fiscalização



UG	Qtde total de transferências vigentes no exercício	Qtde de Transferências vigentes no exercício selecionadas para análise	Qtde de Transferências selecionadas em que havia a previsão de fiscalização	Qtde de Transferências selecionadas que foram fiscalizadas
373083	04	01	01	01
133301	07	03	01*	01

Fonte: Siconv e Siafi.

* Houve fiscalização apenas no Convênio nº 722380, pois houve atraso na liberação de recursos para o Convênio nº 762563, consequentemente, atrasando a execução do objeto; e paralisação do Convênio nº 762107 devido à extinção da conveniente.

Da análise documental realizada, conclui-se que houve o devido acompanhamento da execução dos Convênios por parte da Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Assentamentos - DDA da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos – DD, e pela SRFA, no exercício de 2012.

Com o objetivo de analisar os procedimentos relacionados à fase de prestação de contas adotados pela Autarquia, foram analisados dois dos três convênios que encerraram a sua vigência no exercício de 2012.

A partir da análise realizada, foi confirmada a existência de rotina de procedimentos para a fase da cobrança das prestações de contas; no entanto, no caso específico do Convênio nº 618981, esses procedimentos não foram suficientes para evitar o atraso na prestação de contas por parte do conveniente.

Cabe ainda informar a respeito das providências que tem sido adotadas pelo Incra/Sede visando a extinção do passivo de convênios na situação “a aprovar” no sistema Siafi, ou seja, transferências que tiveram as contas prestadas, porém não analisadas dentro do prazo normativo. Conforme apurado por ocasião da realização da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2011, o referido estoque deveria ter sido concluído até dezembro de 2012, no entanto, o que ocorreu foi a manutenção de um estoque de oito convênios nessa situação, sendo sete deles oriundos do estoque que acarretou na determinação do Acórdão/TCU/nº 578/2010 para que fossem adotadas medidas visando regularizar a situação do estoque de prestações de contas de convênios na situação a comprovar e a aprovar no Siafi em dissonância com a legislação. Cabe ressaltar que sucessivos grupos de trabalho têm sido designados para mitigar a situação do passivo de convênios “a aprovar” no Siafi desde 2010, em cumprimento à citada determinação, porém, as medidas adotadas ainda não foram suficientes para finalizar tal estoque no Incra Sede, apesar de terem sido alcançados importantes resultados nas diversas Superintendências Regionais, conforme identificado no Relatório do Grupo de Supervisão Nacional GSN/nº 02/12.

O quadro a seguir resume as análises das contas prestadas durante o exercício de 2012 ao Incra/Sede:

Quanto à análise das prestações de contas

UG	Quantidade de Prestações na situação “a aprovar”	Quantidade de Prestações de Contas Avaliada pela equipe da CGU quanto ao atendimento dos prazos para análise	Quantidade de Prestações de Contas em que fora detectada impropriedade pela equipe quanto às providências adotadas para análise
373083	08	08	07
133301	01	01	0



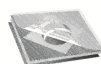
Foi analisada ainda a estrutura de controles internos instituída para a gestão das transferências. Para isso foram levantadas as áreas responsáveis, normativos existentes, rotinas instituídas, treinamentos realizados, quantitativo de servidores e estrutura de apoio.

No tocante à UG 373083, foi verificada a existência de ambiente de controle interno adequado para a gestão das transferências, com procedimentos para o acompanhamento da execução do único instrumento de transferência de área finalística vigente no exercício. No entanto, tendo em vista a permanência de passivo de transferências com prazo para análise das prestações de contas vencido, mesmo após sucessivas tentativas para a regularização desse estoque, demonstra que os procedimentos de análise de riscos na Unidade não tem sido satisfatórios, tal qual ao atendimento de recomendações dos órgãos de controle para a área.

Na SRFA, tendo em vista que sua localização é em Brasília, e que seus convênios são executados em diferentes Unidades da Federação, a sistemática para fiscalizações tem sido a mesma utilizada pela DDA, ou seja, com a participação de servidores designados como asseguradores nas Superintendências Regionais, o que se considera adequado às necessidades de acompanhamento da execução dos objetos das avenças. No entanto, em que pese a adequação da estrutura física da SRFA para realizar as fiscalizações, isso não se repete na Divisão de Convênios – SRFAA.2, onde existe um cargo de chefia e dois de servidores, os quais estão vagos, apesar de existir sala, mobiliário e computadores suficientes para os três servidores. A carência de servidores nessa área pode vir a comprometer o cumprimento dos prazos normativos para requerer as prestações de contas, permitindo que seja formado novo passivo de convênios pendentes de prestação de contas, ou de suas análises, já que é atribuição regimental dessa Divisão o monitoramento dos convênios celebrados pela SRFA.

Das atividades realizadas durante o exercício de 2012 visando o fortalecimento dos controles, destacam-se a edição da Nota Técnica – DAC-3/Nº 01/12, a qual estabeleceu rotina de procedimentos visando auxiliar os técnicos da Autarquia na análise das prestações de contas no sistema Siconv sob o aspecto financeiro e contábil; designação de servidores da DD para atuar como fiscais de convênios no sistema Siconv; como forma de comunicação, a DAC.3 elaborou o documento intitulado “Siconv em Foco”, que apresenta aos gestores do Incra um resumo do quadro geral dos convênios gerenciados a partir desse sistema, o qual inclui indicadores estatísticos sobre a gestão das transferências em cada UG que compõe o Incra, bem como de toda a Autarquia.

Em resumo das análises feitas, o Incra/Sede, no âmbito da SRFA, não adotou procedimentos adequados na definição do Plano de Trabalho do único instrumento de transferência celebrado em 2012, o que pode vir a dificultar a comprovação da execução do objeto quando da prestação de contas final. Os procedimentos de fiscalização adotados pelas duas UGs analisadas foram eficazes, tendo em vista as execuções dos convênios em diferentes Unidades da Federação. Quanto aos procedimentos adotados para as análises de prestação de contas, esses não foram suficientes para cumprir os prazos previstos na IN STN 01/97, tanto para a apresentação das contas finais pela conveniente, quanto para a análise delas em virtude de fatores como carência de pessoal e greve de servidores. Ainda tratando sobre análise de prestação de contas, as medidas adotadas durante o exercício de 2012 não foram suficientes para encerrar o estoque de convênios na situação “a aprovar” no Siafi a mais de sessenta dias sem a devida análise da prestação de contas, o que permanece sendo monitorado via PPP, tendo em vista que a Portaria nº 167/12, de 09/03/12, estabeleceu cronograma para concluir todas as análises pendentes até o fim de 2013.



No que se refere aos controles internos administrativos estabelecidos, verificou-se que a estrutura de gestão das transferências está formalmente estabelecida no Regimento Interno; que procedimentos de monitoramento tem sido adotados pela DAC.3, inclusive com o uso de indicadores estatísticos e a divulgação aos gestores das transferências em todas as UGs que compõe o Incra; também foi elaborada rotina para a análise das prestações de contas no sistema Siconv, o que é importante para evitar que ocorra acúmulo de convênios aguardando esse procedimento por prazo superior ao estabelecido em normativo, conforme ocorreu no sistema Siafi. Também destaca-se a necessidade de complemento do quadro de servidores da SRFAA.2, para que não sejam comprometidos o controle e monitoramento das transferências celebradas no âmbito da UG 133301, o que pode vir a ser solucionado com a recente nomeação de servidores para o quadro da Autarquia.

2.7 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Durante a Auditoria Anual de Contas, foi realizada a análise dos processos licitatórios e aquisições por dispensas e inexigibilidades efetuados durante o exercício de 2012 pelo Incra-Sede, tendo por objetivo avaliar a regularidade das contratações realizadas pela Autarquia, consoante as seguintes diretrizes: apurar se os processos licitatórios e as contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação foram regulares; verificar se os critérios de sustentabilidade ambiental foram utilizados na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; e verificar se os controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações estão instituídos de forma a mitigar os riscos.

Nesse contexto, foram incluídas no escopo as aquisições (licitação, dispensa e inexigibilidade) 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.

Quanto à regularidade dos processos licitatórios, na amostra foram considerados os processos já analisados como resultado do Acompanhamento Permanente da Gestão (APG).

Nos quadros a seguir, estão detalhadas as informações da amostra selecionada pela CGU, relativas aos processos licitatórios instaurados pelo Incra-Sede no exercício de 2012:

Quantidade total de processos licitatórios	Volume total de recursos dos processos licitatórios (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma impropriedade de	Volume dos recursos em que foi detectada alguma impropriedade



22 ⁽¹⁾	122.728.480,89	7	112.402.854,30 (91,5%)	7	112.402.854,30
-------------------	----------------	---	---------------------------	---	----------------

(1) INCRA-Sede

*Não ocorreram, em 2012, contratações por processos licitatórios na SRFA.

Nº da Licitação	Objeto	Valor Total
Pregão Eletrônico nº 10/2012	Serviços de transporte de mobiliário de servidores.	R\$ 879.944,99
Pregão Eletrônico nº 12/2012	Serviços de georreferenciamento em glebas públicas, áreas destinadas ou em processo de arrecadação.	R\$ 76.789.000,00
Pregão Eletrônico nº 13/2012	Aquisição de Receptores de Sinais de Satélite GNSS.	R\$ 2.419.678,75
Pregão Eletrônico nº 15/2012	Serviços de limpeza, conservação, higienização.	R\$ 2.201.238,72
Pregão Eletrônico nº 18/2012	Serviços técnicos na área de tecnologia da informação.	R\$ 8.252.727,00
Pregão Eletrônico nº 19/2012 Registro de Preços	Serviços de assessoria em eventos.	R\$ 15.577.411,84
Pregão Eletrônico nº 22/2012 Registro de Preços	Fornecimento e/ou instalação de painéis, divisórias, portas e complementos, forros, luminárias e brise.	R\$ 6.282.853,00

Ressalta-se que as 22 (vinte e duas) licitações foram realizadas somente na modalidade pregão eletrônico.

Cumprе salientar que não foram analisadas as execuções contratuais dos 7 (sete) processos licitatórios analisados, tendo em vista que, à época da realização do APG, parte deles estava em fase de julgamento de recursos/adjudicação e outra parte na fase de assinatura de contrato.

Foram examinadas, também, as aquisições efetuadas por meio de dispensa de licitação, visando verificar a regularidade das contratações. Os exames se basearam em extração de dados do SIASG-DW sobre aquisições e contratações fundamentadas no art. 24 da Lei 8.666/93.

Nos quadros a seguir, estão detalhadas as informações da amostra selecionada pela CGU, relativas às contratações realizadas pelo Incra-Sede por meio de dispensa de licitação no exercício de 2012:

Quantidade total de Dispensas	Volume total de recursos de dispensas (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma impropriedade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma impropriedade
76 ⁽¹⁾	11.965.073,61	5	11.311.553,66 (94,5%)	2	R\$ 665.638,76
13 ⁽²⁾	909.620,67	1	868.500,00 (95,48%)	0	0

(1) INCRA-Sede

(2) SRFA

Nº Dispensa	Objeto	Valor Total
01/2012 ⁽¹⁾	Prestação de serviços topográficos, em 772 ocupações na Gleba Publica Feral denominada Matapi no Estado do Amapá.	R\$ 868.500,00
21/2012	Remoção de servidora.	R\$ 5.550,00



61/2012	Contratação de serviços continuados de secretariado executivo com dedicação exclusiva de mão de obra.	R\$ 420.406,76
72/2012	Prestação de serviços de manutenção do Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, contemplando-se os módulos e os sistemas a ele vinculados e incluindo-se o processamento, o armazenamento e a extração de dados, bem como fornecimento de certificados digitais de servidores (equipamentos) e usuário.	R\$ 8.686.281,10
73/2012	Contratação emergencial de empresa especializada na prestação de serviços de transportes, incluindo veículos, combustível e serviço de motorista.	R\$ 245.232,00
77/2012	Contratação de empresa em serviços técnicos na área de Tecnologia da Informação do CONTRATANTE em sua Sede, nas Superintendências Regionais e Unidades Avançadas, mediante o fornecimento de serviços de sustentação pagos pela garantia de disponibilidade, manutenção e atualização dos serviços que compõe a infraestrutura das redes de dados do INCRA.	R\$ 1.954.083,80

(1) SRFA

Por fim, com relação à dispensa nº 21/2012 (Remoção de servidora), cumpre informar que a contratação não foi submetida à avaliação do setor jurídico da Entidade, o que contraria o inciso VI do art. 38 da Lei 8.666/93.

As aquisições efetuadas pelo Incra-Sede por meio de inexigibilidade de licitação também foram analisadas, com o objetivo de verificar a regularidade das contratações. Os exames se basearam em extração de dados do SIASG-DW sobre aquisições e contratações fundamentadas no art. 25 da Lei 8.666/93.

Nos quadros a seguir, estão detalhadas as informações da amostra analisada pela CGU, relativas às contratações realizadas pelo Incra-Sede por meio de inexigibilidade de licitação no exercício de 2012:

Quantidade total Inexigibilidade	Volume total de recursos de inexigibilidade (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma impropriedade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma impropriedade
31 ⁽¹⁾	860.164,88	8	768.870,00	0	0

(1) INCRA-Sede

*Não ocorreram, em 2012, contratações por inexigibilidade de licitação na SRFA.

Nº Inexigibilidade	Objeto	Valor Total
10/2012	Curso de formação de moderadores 2012-desenho e facilitação de processos de discussão grupal.	R\$ 34.384,00
12/2012	Prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário na unidade de consumo das áreas comuns localizada no Edifício Palácio do Desenvolvimento.	R\$ 350.000,00
13/2012	Inscrição de servidores no VII Congresso Brasileiro de Pregoeiros.	R\$ 96.714,00
14/2012	Prestação de serviços de fornecimento de água para utilização e funcionamento das dependências da Sede do INCRA.	R\$ 50.000,00
15/2012	Participação de servidora no VI Curso de Fiscalização de Contratos Administrativos.	R\$ 14.004,00
16/2012	IV Curso de Especialização em Orçamento Público e Políticas Públicas.	R\$ 24.480,00
17/2012	Curso de formação de moderadores II de 2012.	R\$ 34.384,00
30/2012	Contratação de empresa para prestação dos serviços de manutenção e suporte para o sistema de patrimônio e almoxarifado (ASI).	R\$ 160.968,00



Com relação a esses processos, verificou-se que houve equívoco no fundamento para motivar a contratação apenas na inexigibilidade nº 12/2012, uma vez que foi utilizado o inciso II do artigo 25 da Lei 8.666/93, quando o correto seria o caput do mesmo artigo.

Após análise das amostras (licitação, dispensa e inexigibilidade), foram identificadas as seguintes impropriedades, as quais serão detalhadas em ponto específico deste Relatório:

- Orçamento Base do edital do Pregão Eletrônico nº 12/2012 superestimado e sem documentação comprobatória das pesquisas de preços e quantitativos;
- Ausência de critérios objetivos de aferição da exequibilidade das propostas no edital do Pregão 10/2012 e contratação de empresa com proposta manifestamente inexequível;
- Ausência de critérios objetivos de inexequibilidade no edital;
- Ausência no edital de critério de desempate relativo a microempresas e empresas de pequeno porte;
- Consolidação incorreta de propostas;
- Utilização de orçamento desatualizado;
- Exigência não aplicada no julgamento;
- Utilização de critérios que restringem a competitividade;
- Ausência de análise crítica de preços cotados para formação do valor estimado de contratação;
- Utilização de apenas dois preços para formação de valor estimado de contratação de item;
- Não realização de diligência para averiguar preços inexequíveis de licitante vencedora;
- Planejamento insuficiente para justificar a quantidade licitada;
- Ausência de compatibilidade entre itens previstos no edital e no termo de referência;
- Urgência não caracterizada em contratação por dispensa de licitação;
- Deficiência na definição dos objetos licitados no Pregão Eletrônico nº 18/2012 e contratação de postos de trabalho sem a devida justificativa, comprometendo a economicidade da contratação;
- Falhas na elaboração do Termo de Referência e dos controles de execução do contrato oriundo do Pregão INCRA nº 18/2012.

Em relação às compras sustentáveis, verificou-se que em 2012 não houve contratações ou aquisições de TI ou obras em que fosse devida a aplicação de legislação específica ou a dispensa de aplicá-la.

No que tange à utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços, a avaliação das compras sustentáveis da Unidade permite concluir pela baixa adoção desses critérios na aquisição de bens e contratação de serviços ou obras.

Evidência disso é que, do total de treze itens do Quadro A.9.1 - Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis do Relatório de Gestão 2012, apenas dois foram respondidos. Em relação ao item 9 do quadro, que verifica se na aquisição de bens e produtos são levados em conta os aspectos de durabilidade e qualidade de tais bens e produtos, a Autarquia informou que adota parcialmente esse critério. Quanto ao item 5, o qual verifica se no último exercício a unidade adquiriu bens/produtos que colaboram para o menor consumo de energia e/ou água, especificamente nas aquisições de TI, verificou-se não ser aplicável ao Incra, uma vez que não foram realizadas em 2012 aquisições de TI que justificassem adoção desse critério.



Ressalta-se que, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305777/009, de 7/5/13, foi solicitado o preenchimento completo do referido quadro, levando em consideração não só a Gestão de TI, mas também outras contratações de serviços e obras e a aquisição de bens. A análise do quadro consta em parte específica deste relatório.

Ademais, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305777/001, de 3/4/13, foi informado, por meio do Ofício AUD/nº 105, de 24/4/13, a realização de apenas dois procedimentos licitatórios com adoção de critérios de sustentabilidade ambiental no exercício de 2012.

O primeiro procedimento refere-se ao Pregão 14/2012, no qual o critério de sustentabilidade adotado foi a previsão, no Termo de Referência, de que os produtos a serem adquiridos deveriam possuir como característica adicional a certificação ambiental FSC - Conselho de Manejo Florestal, ou Cerflor.

Por sua vez, o segundo procedimento refere-se ao Pregão 22/2012, no qual foram adotados critérios como a solicitação de licença ou autorização ambiental de funcionamento da fabricante das divisórias de acordo com o estabelecido na Resolução CONAMA 237/97, além de exigências referentes à utilização racional de materiais e o adequado tratamento de restos de materiais e produtos.

Cumprir destacar que há, no Plano de Providências Permanente do INCRA-Sede, recomendação para que a Autarquia institua e mantenha rotinas que permitam a inserção nos editais licitatórios dos critérios de sustentabilidade da IN 01/2010 e da Portaria 2/2010, bem como capacitar membros da equipe de licitação da UJ de forma a permitir a aderência dos editais de licitação às normas citadas.

Ressalta-se que em 2012 não foi promovido nenhum evento de capacitação voltado para os servidores, relacionados a processos licitatórios, que tenha abordado os critérios de sustentabilidade da IN/SLTI-MP nº 1/2010 e Portaria/SLTI-MP nº 2/2010.

Ainda sobre o assunto, por meio do Ofício/AUD/Nº 105, de 24/4/13, foi informado que a Diretoria Administrativa elaborará Memorando Circular orientando a todas as áreas do INCRA que elaboram Projetos Básicos e Termos de Referência que irão compor editais de licitação, para que obedeçam ao contido na IN/SLTI-MP nº 01/2010 e na Portaria/SLTI-MP nº 02/2010. Apesar da providência informada, a recomendação permanece não atendida.

No que concerne aos controles internos administrativos da gestão de compras, após análise das amostras, verificou-se que as impropriedades identificadas decorrem, em sua maioria, de falhas nas rotinas de controle interno relativas ao processo de aquisições.

A análise das amostras selecionadas permitiu concluir pela inadequação parcial dos procedimentos adotados pelo INCRA-Sede nos certames analisados, sendo identificadas falhas relativas ao planejamento de aquisições/contratações e à formalização dos processos administrativos, 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.

Por oportuno, cabe ressaltar que a avaliação da estrutura de controles internos do Incra-Sede relativa à gestão compras foi realizada pela equipe de auditoria, encontrando-se consignada no item "Avaliação dos controles internos administrativos" deste relatório.



2.8 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

Considerando que não houve no exercício de 2012, por parte do Incra-Sede, atos de gestão relacionados a suprimento de fundos, conforme informação contida no item 5.4 do Relatório de Gestão da Autarquia, não houve análise acerca do item 9 – Avaliação da gestão dos cartões de pagamento do governo federal, constante no Anexo IV à Decisão Normativa TCU nº 124/2012.

2.9 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Para analisar a gestão dos passivos reconhecidos por insuficiência de crédito/recursos pelo Incra/Sede no exercício de 2012, foi verificada a completude e a validade das informações prestadas no Relatório de Gestão, a estrutura de controles internos na gestão dos passivos, as causas para os registros realizados ao longo do exercício de 2012 e as atitudes do Incra para evitar a ocorrência dessas causas.

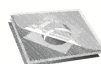
Do sistema Siafi, foi extraída planilha contendo os registros de reconhecimento de passivos durante o exercício de 2012, onde se observou que a Autarquia encerrou o exercício com saldo R\$ 0,00 nas contas contábeis de registro de passivos por insuficiência de crédito/recursos, sendo o mesmo saldo do início do exercício sob exame. . Apesar de não ter ocorrido saldo final nas contas de registro de passivos, ocorreu movimentação credora e devedora durante o exercício, cujo resultado segue a seguir:

CNPJ	Movimento Credor (R\$)	Movimento Devedor (R\$)
00.000.000/0001-91	45.744,91	45.744,91
UG 806030	565.316,89	565.316,89
00.360.305/0001-04	376.962,86	376.962,86
02.449.992/0155-10	37.040,61	37.040,61
37.050.655/0001-84	300,00	300,00

Fonte: Siafi

Comparando a extração do sistema Siafi com o Relatório de Gestão, não foram identificadas incompatibilidades entre as duas fontes. No entanto, não foram esclarecidas, no citado Relatório, as causas para os registros das despesas em contas de registro de passivos.

Analizando os registros de inscrição, e com base em mensagem eletrônica da Diretoria de Gestão Administrativa – DA, de 29/04/2013, e do Ofício/AUD/nº 150, de 09/05/2013, ambos em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201305777/002, verifica-se que, com exceção dos registros para os CNPJ 02.449.992/0155-10 e 37.050.655/0001-84, os outros três casos referem-se a execuções de contratos de prestação de serviços, e que foram registrados como passivos devido à liquidação dessas despesas terem ocorrido em momento em que não havia crédito liberado para a utilização. Com a autorização para o uso do crédito, essas despesas foram pagas, com as consequentes baixas dos valores registrados nas aludidas contas.



No caso específico do registro de R\$ 37.040,61 em despesas com o CNPJ 02.449.992/0155-10, esse está relacionado a despesas com prestação de serviços de telefonia móvel, que ocorreu nos meses de maio e junho de 2012, após o término da vigência do contrato CRT 23.700/2011, ou seja, sem cobertura contratual. Isso reflete uma fragilidade nos controles internos na gestão do contrato; no entanto, não reflete fragilidade na gestão dos passivos, pois, como houve prestação de serviço, deve haver o pagamento da despesa correspondente. Tal qual nos demais casos, após a autorização para o uso do crédito, a despesa foi paga com a consequente baixa do registro de passivo.

Por último, o registro de R\$ 300,00 relativo ao CNPJ 37.050.655/0001-84 está relacionado à taxa extra condominial, que, por ser um evento imprevisto, é passivo de registro nesse tipo de conta.

Ao se tratar sobre os controles internos instituídos para a gestão dos passivos por insuficiência de crédito, destaca-se a Portaria Incra nº 123/2011, que atribuiu a responsabilidade pelo reconhecimento de dívidas no exercício aos Diretores, Procurador-Geral, Chefe de Gabinete e Superintendentes. A mesma Portaria determinou à Diretoria de Gestão Administrativa (DA) a elaboração de rotina de procedimentos para a contabilização do reconhecimento de obrigações, a qual foi elaborada e divulgada para todos os responsáveis por meio do Memo/Circular nº 161/2011/DA.

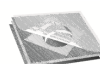
Após a realização de análise sobre as causas para os registros de passivos efetuados durante o exercício de 2012, e sobre os controles instituídos para a gestão dessas contas, considera-se adequada a gestão dos passivos por insuficiência de crédito orçamentário no exercício de 2012 pelo Incra/Sede, enfatizando que o reconhecimento de despesa, bem como o pagamento de R\$ 37.040,61 em favor da empresa de CNPJ 02.449.992/0155-10 refere-se a fragilidades na gestão do Contrato CRT/DF nº 23.700/2011, tratada em ponto específico neste Relatório, não ocasionando fragilidade na gestão dos passivos por insuficiência de crédito.

2.10 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: o planejamento de TI existente na unidade examinada, o perfil dos recursos humanos envolvidos nas atividades relacionadas a TI, os procedimentos para salvaguarda da informação, a capacidade para o desenvolvimento e produção de sistemas e os procedimentos para a contratação e gestão de bens e serviços de TI.

Planejamento da Área

O Incra possui Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), homologado em 2010, para o período 2010-2014. Tal documento não sofreu modificações na gestão de 2012. Informação constante do relatório nº 201203412, referente à Auditoria Anual de Contas de 2011, menciona que naquele ano também não houve alterações. A não atualização do PDTI por dois anos consecutivos vai de encontro às recomendações presentes no Guia de Elaboração de PDTI do SISP (Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação), acarretando em risco de descompasso entre o documento e as diretrizes, os planos e, principalmente, o orçamento de TI da Entidade:



“O PDTI não é um documento imutável: ao longo do período de validade, deve ser revisto e atualizado para atender às necessidades e estratégias organizacionais. Ou seja, ainda que o PDTI possa alcançar dois ou mais anos, deve ocorrer um processo de revisão, pelo menos anualmente, de modo a atualizar diretrizes, planos e, principalmente, consolidar a proposta orçamentária de TI para o exercício seguinte.”

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

A Entidade conta com o Comitê de Tecnologia da Informação (CTI), formalmente instituído pela Portaria nº 97, de 2 de abril de 2009; no entanto, não houve reunião do comitê em 2012, indicando que a sua atuação pode não estar sendo efetiva. O Incra informou, por meio do Memo nº 119/2013/DET/DE/Incra, de 14/05/2013, que apesar do PDTI 2010-2014 não ter sofrido atualização durante sua vigência, ele ainda se mantém adequado às necessidades de Tecnologia da Informação do Incra até o presente momento. Entretanto, ressalta que o Plano Diretor entrará em processo de revisão neste exercício, pois constitui meta de planejamento da Autarquia para o período de maio/2013 a abril/2014.

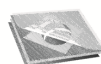
Perfil dos recursos humanos envolvidos

Conforme planilha de distribuição da força de trabalho relacionada com TI, colhida durante os trabalhos de campo, observou-se que o Incra contava com 13 (treze) servidores do quadro permanente e 40 empregados terceirizados. Recentemente a Autarquia nomeou 19 (dezenove) analistas de sistema aprovados no concurso público realizado em 2010, sendo que tais nomeações representariam importante incremento para o quadro de pessoal permanente. No entanto, apenas 2 (dois) analistas nomeados tomaram posse e entraram em exercício, sendo que, desse quantitativo, apenas 1 (um) ficou alocado nas instalações do Incra, pois o outro foi cedido ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Dessa forma, o cenário permanece praticamente idêntico ao verificado na Auditoria Anual de Contas de 2011, apontado no relatório nº 201203412. Sendo assim, reitera-se a necessidade de avaliação permanente do risco de dependência de pessoas sem vínculo efetivo com a Unidade para execução de atividades de TI.

Para análise da terceirização foi selecionado o contrato nº 31.200/2012, celebrado com a empresa Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática, cujo objeto é a prestação de serviços de sustentação, manutenção e atualização da infraestrutura das redes de dados do Incra, em sua Sede, nas Superintendências Regionais e nas Unidades Avançadas. Tal contrato representa 60% da força de trabalho terceirizada alocada em atividades de TI na sede do Incra em Brasília. Observou-se que o contrato está em consonância com as orientações contidas na IN 04/2010 SLTI/MPOG, que veda ingerências por parte do contratante no relacionamento entre a empresa contratada e seus empregados, prevê remuneração aferida por meio de métrica homens-hora e contratação por postos de trabalho alocados.

Segurança da informação

Embora o Relatório de Gestão afirme que a Alta Gestão aprovou e publicou as diretrizes para gestão da segurança da informação corporativa, o Incra não possui Política de Segurança da Informação e Comunicação (POSIC) em vigor.



Ressalta-se que no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108584, referente à gestão do exercício de 2010, a CGU constatou a ausência de POSIC 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 Política (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). Porém, o relatório nº 201203412, referente à Auditoria Anual de Contas de 2011, atesta que, até o fim dos trabalhos de campo daquela auditoria, a Política de Segurança da Informação não havia sido publicada.

Na presente auditoria observou-se que a POSIC ainda não havia sido publicada. Tendo sido instada, por duas vezes, a apresentar as providências adotadas para aprovação e publicação da política, o gestor, por meio do Memorando nº 29/DET/DE/Incra, de 08/02/2013, afirmou que a mesma se encontrava em processo de aprovação.

Assim, dado o lapso temporal de aproximadamente dois anos entre a recomendação acordada no Relatório nº 201108584 e o fim dos trabalhos de campo da presente Auditoria Anual de Contas, referente à gestão do exercício de 2012, verifica-se a mora na aprovação da POSIC, que traz como consequência a ausência de diretrizes institucionalizadas quanto ao tratamento da segurança da informação no Incra.

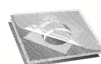
Reitera-se que a política de segurança tem que ter implementação fática e definir claramente as ações de responsabilidade de cada um dos atores, devendo ser efetiva e eficaz. Deve haver, por parte da Autarquia, conscientização no sentido de dar cumprimento e observância a esta política, criando meios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

Desenvolvimento e produção de sistemas

O Incra conta com a existência formal da Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas (MDS), sendo que a versão 1.0 estava em vigor desde a sua publicação, em 2009, até 24/05/2013, quando foi publicada a versão 2.0 da MDS, segundo informação obtida através do Memo s/n DET/DE/Incra de março de 2013 e Memo nº 125/2013/DET/DE/Incra, de 24/05/2013.

Foi verificado, a partir da análise do desenvolvimento de quatro sistemas, frutos da execução de um contrato de Fábrica de Software vigente no exercício de 2012, que as fases do ciclo de vida de desenvolvimento, bem como os produtos gerados, estão em consonância com a MDS versão 1.0, vigente no referido exercício.

Observou-se que os pagamentos são efetuados com bases nos artefatos gerados, de acordo com percentuais definidos para cada fase do desenvolvimento dos sistemas, conforme distribuição de esforço por fase do projeto, em consonância com o roteiro de métricas de software do SISP, e sempre precedidos da aprovação do gestor do contrato. No entanto, a entrega de módulos de software prontos para utilização só ocorre a partir da finalização da etapa de construção. Dessa forma, apenas foi possível observar os seguintes sistemas em ambiente de produção: Módulo de Segurança, SISAF (módulo de cadastro) e SICCI (módulo de cadastro).



Contratação e gestão de bens e serviços de TI

Para análise das contratações e gestão de bens e serviços de TI, foram selecionados o contrato nº 14.700/2010 e o pregão nº 18/2012, ambos referentes à prestação de serviços de desenvolvimento de sistemas de informação em regime de fábrica de software.

Como o contrato nº 14.700/2010, firmado com a empresa BSI Tecnologia LTDA, foi formalizado em 2010, a análise restringiu-se à execução do contrato no exercício financeiro de 2012. Foram apreciados os processos de pagamento dos sistemas Módulo Segurança, SISAF, SICCI e e-Certifica (sistemas que deveriam ser entregues no exercício de 2012, ainda que parcialmente). Observou-se que os controles adotados durante a execução do contrato foram adequados, visto que os softwares foram medidos através das métricas definidas em contrato, a homologação dos produtos contou com o envolvimento da área de negócios requisitante do sistema, os pagamentos foram sempre precedidos da aprovação do gestor e efetuados com base nos produtos entregues, de acordo com a metodologia de desenvolvimento de sistemas do Incra.

Já em relação ao pregão nº 18/2012, a análise foi focada no planejamento da contratação, visto que a execução dos contratos oriundos do referido pregão iniciaram apenas em 2013. No aspecto formal, verificou-se que as etapas do processo de planejamento descrito na IN 04/2010 SLTI/MPOG foram seguidas, havendo instituição da equipe de planejamento da contratação e criação, de forma satisfatória, da maior parte dos artefatos descritos na referida norma. Entretanto, foram constatadas deficiências na definição dos objetos licitados no Pregão Eletrônico nº 18/2012 e contratação de postos de trabalho sem a devida justificativa, comprometendo a economicidade da contratação. Além disso, foram identificadas falhas formais na elaboração do Termo de Referência e dos controles para execução do contrato, pontos esses que serão tratados em itens específicos neste Relatório.

2.11 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

No intuito de analisar a gestão dos bens imóveis no Incra/Sede no exercício de 2012, foi selecionada amostra por critérios não probabilísticos de 26 imóveis, cujo valor somado desse patrimônio é de R\$ 33.257.778,38; ou 60,29% do patrimônio imobiliário total do Incra de 90 imóveis, no montante de R\$ 55.166.775,01, cuja localização espacial está demonstrada no quadro abaixo:

LOCALIZAÇÃO	Quantidade de imóveis de uso especial sob a responsabilidade do Incra/Sede	
	2011	2012
BRASIL	90	90
EXTERIOR	0	0

Fonte: SPIUnet

O escopo analisado abrangeu: a estrutura de controles internos na gestão dos bens imóveis; a existência e a gestão dos bens imóveis locados de terceiros; a completude do registro no sistema SPIUnet; a atualização da avaliação dos imóveis, bem como os critérios utilizados nessa avaliação; e o registro dos imóveis no inventário anual de bens imóveis.

Das análises realizadas nos registros, chegou-se aos seguintes resultados:



Qtde Real	Qtde Avaliada	Qtde registrada no SIAFI, mas não no SPIUnet	Qtde sem registro no SPIUnet	Qtde registrada no SPIUnet/SIAFI mas não existente	Qtde com data de última avaliação superior a 4 anos
90	26	0	0	0	0

Fonte: SPIUnet, Relatório de Gestão do exercício de 2012 e Siafi.

Ao analisar a completude dos registros no Inventário anual de bens imóveis; nos sistemas Siafi e SPIUnet e no Relatório de Gestão, foi verificado que da amostra de 26 imóveis analisada, todos constam no referido Inventário anual e que não existem imóveis registrados no sistema Siafi sem o devido registro no SPIUnet. No entanto, foram identificados registros no Quadro A.7.3 do Relatório de Gestão do exercício de 2012 incompatíveis com os constantes no sistema SPIUnet, quais sejam: ausência dos imóveis de RIPs (Registros Imobiliários Patrimoniais) 9701.21514.500-5 e 9701.22391.500-0, além da publicação no mesmo quadro dos valores errados de 07 imóveis, quais sejam:

RIP	Valor no SPIUnet (R\$)	Valor no Relatório de Gestão (R\$)
9701.21513.500-0	924.216,75	314.765,38
9701.22424.500-9	821.152,50	202.763,68
9701.22394.500-7	522.145,62	122.119,01
9701.22397.500-3	522.145,62	122.119,01
9701.22385.500-8	510.732,16	134.215,71
9701.22401.500-3	510.732,16	134.215,71
9701.22402.500-9	510.732,16	134.215,71

Fonte: SPIUnet e Relatório de Gestão do exercício de 2012.

Em ambos os casos, a Autarquia confirmou, por mensagem eletrônica de 12/04/2013, que se tratou de ocorrência de equívocos por ocasião do preenchimento do referido quadro e que os dados do sistema SPIUnet seriam os corretos.

Tal qual já havia sido apurado por ocasião da realização da Auditoria Anual de Contas relativa ao exercício de 2011, foi verificado que a Autarquia não possui imóveis locados de terceiros sob sua responsabilidade. Sendo assim, não houve avaliação quanto aos gastos com reformas e manutenções nos imóveis locados em comparação com os imóveis próprios.



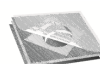
Quanto aos controles da gestão do patrimônio imobiliário, verificou-se a existência de estrutura suficiente na Autarquia para a execução de tais atividades. Isso foi confirmado devido à previsão normativa de área específica para a gestão do patrimônio imobiliário, qual seja o Serviço de Controle Patrimonial - DAA-4.1, conforme o art. 36 do Regimento Interno do Incra. No que tange à estrutura desse Setor, ele possui atualmente 03 (três) servidores do quadro permanente do Incra. Durante o exercício de 2012, esse Serviço elaborou o documento Nota Técnica – Avaliação e Reavaliação de Imóveis, na qual contém orientações sobre o procedimento de reavaliação do valor dos imóveis, a qual foi encaminhada para todas as Superintendências Regionais no intuito de padronizar tal rotina, constituindo um ponto forte nos controles internos relacionados aos procedimentos de comunicação. Cabe ressaltar que nessa Nota Técnica as Unidades são orientadas a utilizar o valor da base de cálculo do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, obtidos em sites das Secretarias de Fazenda e Sindicatos da Construção das Unidades Federativas.

Não obstante a Autarquia possuir uma estrutura adequada para gerir o patrimônio imobiliário, foi identificado que os registros no sistema SPIUnet são efetuados pela chefia da Divisão de Administração de Patrimônio - DAA – 4, o que, por não ter uma instância revisora dentro da Divisão responsável pela administração patrimonial, pode vir a comprometer a confiabilidade dos dados ali inseridos, embora não tenham sido identificadas falhas nos registros no referido sistema no decorrer do exercício de 2012. Cabe também ressaltar a existência, também normativa, do Serviço de Manutenção da Sede - DAA 2.1, o qual é responsável por contratos com empresas terceirizadas para a manutenção predial e dos elevadores, sendo que no caso dos extintores, caixas d'água, rede elétrica, rede hidráulica e sensores faz-se uso de software para controle da periodicidade das inspeções.

O Incra também atuou no atendimento de recomendação da CGU, encaminhada por ocasião da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2011, onde fora identificada a existência de saldos nas contas contábeis 142119200 (Instalações) e 142119300 (Benfeitoria em Propriedade de Terceiros). No caso da conta 142119300, o montante de R\$ 159.227,05, referente a contrato de aquisição de software, foi retirado dessa conta, tendo sido lançado em outra apropriada (144100000 – Bens Intangíveis). No entanto, o montante de R\$ 5.301.308,70 registrado na conta contábil 142119200, relacionado a despesas com reformas no edifício sede do Incra, não foi alterado, permanecendo o registro de imóveis sem vinculação a RIP específico, o que depende de entendimento da Secretaria de Patrimônio da União – SPU, por essa reforma ter sido realizada em imóvel no qual constam diversos RIPs pertencentes a diferentes Órgãos e Autarquias. Em consulta a esse Órgão, foi informado, por meio de mensagem eletrônica, de 09/05/2013, que tal assunto será tratado em futura Instrução Normativa de Avaliação, resultando em remodelagem no SPIUnet.

Em que pese ter ocorrido erros nas informações prestadas no Relatório de Gestão e a fragilidade na rotina de registros de dados no sistema SPIUnet, conclui-se, a partir dos resultados das análises realizadas, que a gestão do patrimônio imobiliário sob a responsabilidade do Incra/Sede durante o exercício de 2012 foi suficiente, não tendo comprometido os registros nos sistemas Siafi e SPIUnet, ou a gestão dos imóveis.

2.12 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias



Tendo em vista que o INCRA-Sede não gerenciou renúncias tributárias no exercício de 2012, conforme informação contida no item 5.5 do Relatório de Gestão da Autarquia, não houve análise acerca do item 14 – Avaliação da gestão da UJ sobre as renúncias tributárias, constante no Anexo IV à Decisão Normativa TCU nº 124/2012.

2.13 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) no exercício 2012, de modo a aferir e informar o atendimento aos acórdãos e decisões efetuadas pelo TCU no exercício sob exame. Tal levantamento considerou os acórdãos com determinações ao Incra-Sede, que atendessem cumulativamente aos seguintes requisitos:

- a) Acórdãos expedidos em 2012 ou que tenham sido tomadas providências para atendimento em 2012; 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.

O Quadro abaixo mostra os resultados da análise:

Qtde de Acórdãos com Determinações à UJ em 2012	Qtde de Acórdãos de 2012 com determinações à UJ em que foi citada a CGU	Qtde de acórdãos de 2012 em que houve menção para a atuação da CGU atendidos Integralmente	Qtde de acórdãos de 2012 em que houve menção para a atuação da CGU atendidos Parcialmente	Qtde de acórdãos de 2012 em que houve menção para a atuação da CGU não atendidos
10	1	0	1	0

Dos acórdãos verificados, foi identificado o Acórdão TCU nº 168/2012-Primeira Câmara, por meio do qual o TCU efetuou determinação para que a CGU se manifeste nas próximas contas das superintendências regionais do Incra no País acerca do atendimento à decisão do Tribunal consubstanciada no Acórdão 1684/2008 - TCU - Plenário, item 9.2, relativamente ao item 9.3.4 do Acórdão 2633/2007 - TCU - Plenário.

Embora se refira às Superintendências Regionais, o Acórdão TCU nº 168/2012 foi levado em consideração na análise tendo em vista que as providências para atendimento aos Acórdãos TCU nº 1684/2008 e 2633/2007 atualmente estão centralizadas na Sede do INCRA e, dessa forma, devem ser apresentadas apenas no relatório de auditoria das contas dessa unidade.

De modo geral, o item 9.2 do Acórdão nº 1684/2008 estabeleceu prazo para que o INCRA encaminhasse ao TCU o Plano de Regularização da questão ambiental de todos os assentamentos existentes sem licenciamento ambiental, do qual deveriam constar, necessariamente, as metas a serem cumpridas, as ações a serem adotadas para atingir as metas estabelecidas, o cronograma de implantação das medidas e os recursos necessários, bem como a disponibilização no seu site na internet das informações



relativas ao mencionado programa de regularização e dos relatórios de acompanhamento das metas fixadas.

Por sua vez, no item 9.3.4 do Acórdão 2633/2007 houve determinação para que a Autarquia criasse programa de regularização de todos os projetos de assentamento existentes no que diz respeito ao licenciamento ambiental, com informações acerca das metas a serem cumpridas, das ações a serem adotadas, do cronograma de implantação e dos recursos necessários, tendente a eliminar o seu passivo ambiental.

Ressalta-se que no primeiro trimestre de 2013 a Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Assentamentos da Autarquia apresentou aos Órgãos de Controle (CGU e TCU) a proposta para regularização do licenciamento nos projetos de assentamento. No mês de março, o Incra solicitou prazo ao TCU para encaminhamento do cronograma de elaboração dos novos Planos de Ação Ambiental das Superintendências Regionais.

Além disso, o Incra-Sede encaminhou à CGU em 29/4/13, por correio eletrônico, o Relatório de Avaliação do Plano de Ação Ambiental do Incra 2008-2011 (Relatório de atividades 2012) relacionadas aos Planos de Ação Ambiental regionais, e o cronograma, no modelo sugerido pelo TCU, com atividades para 2013 e 2014. No entanto, trata-se de um relatório parcial, uma vez que algumas Superintendências Regionais não enviaram os relatórios regionais de atividades 2012 até a data de envio do e-mail. Outrossim, foi verificado que o Plano de Ação Ambiental do Incra 2008-2011 encontra-se disponível no site da Autarquia.

Um ponto a destacar é em relação ao Acórdão TCU nº 609/2011-Plenário, referente à auditoria operacional realizada nos sistemas corporativos do Incra, o qual constou de análise no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203412. À época da elaboração do relatório, foram solicitados esclarecimentos ao Incra sobre as providências adotadas em relação aos itens 9.1.6 (alertar o Incra quanto ausência de padronização dos formulários e rotinas de coleta de dados, de forma a propiciar a conferência entre a conformidade da base documental com a base eletrônica de informações) e 9.2 (realizar pesquisas de satisfação periódicas com os usuários dos principais sistemas de informática da autarquia, nas diversas unidades de negócio). Todavia, não foi oferecida manifestação até o final dos trabalhos de auditoria em 2012, impossibilitando a avaliação do atendimento por parte da equipe de auditoria.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305777/003, de 15/4/2013, nova oportunidade foi dada à Autarquia para se manifestar acerca das providências para atendimento desses itens. Em resposta, por meio do Memorando 575/2013-DD, o Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – Substituto informou que: *“Os formulários bem como a coleta de dados que alimentam os sistemas são definidos a partir do que determina a legislação vigente e normatização interna das atividades executadas contidas nos programas/ações da Autarquia, determinando assim o processo e fluxo a ser desenvolvidos pelas áreas competentes.”*

Em que pese a explicação do gestor, não foram apresentadas informações acerca da possibilidade de padronização dos formulários e rotinas, bem como de providências adotadas nesse sentido. Tampouco se informou sobre a realização de pesquisas de satisfação periódicas.

No que concerne ao controle de atendimento de determinações do TCU, a Auditoria Interna (AUD) da Autarquia instituiu o sistema denominado Gerenciamento de



Informações da Auditoria – GIAUD, que controla e gerencia o cumprimento das determinações emanadas pelo Tribunal. Após inclusão dos dados no sistema, o acórdão é enviado à área competente para análise e envio de providências/justificativas/informações à Auditoria Interna.

Servidores da AUD acompanham o cumprimento dos prazos pelas áreas competentes mediante realces na tela que indicam o prazo expirado. Após envio de resposta, o trabalho é encaminhado ao TCU e registrado o envio na aba “andamento/encaminhamento”.

2.14 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

As recomendações emanadas pela CGU são consolidadas em documento único, denominado Plano de Providências Permanente (PPP), por meio do qual são acompanhadas as providências adotadas pelo gestor para atendimento das recomendações.

Trata-se de uma planilha eletrônica, tratada periodicamente por e-mail com o gestor, a fim de atualizar os dados constantes do documento e buscar entendimento com o INCRA acerca das providências que devem ser adotadas para sanar os pontos que porventura foram objeto de recomendação pela CGU.

O Quadro abaixo mostra os resultados da análise do PPP do INCRA-Sede:

Status	Recomendações expedidas em 2011	Recomendações expedidas em 2012	Total	%
Atendida	1	13	14	37%
Cancelada	0	4	4	11%
Em Análise pelo Controle Interno	0	0	0	0%
Enviada ao Gestor	0	2	2	5%
Prorrogada	2	4	6	16%
Reiterada	3	9	12	32%
Total	6	32	38	100%

Fonte: Plano de Providências Permanente do Incra Sede, data base 09/05/2013

Como se observa, há um percentual de 53% de pendência de atendimento.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305777/005, de 24/4/13, a Autarquia foi instada a se manifestar acerca da existência de plano de contingência para sanar recomendações pendentes de atendimento. No entanto, não houve manifestação por parte do INCRA até o final dos trabalhos da equipe de auditoria.

No que concerne ao controle de atendimento de determinações da CGU, a Auditoria Interna (AUD) da Autarquia instituiu o sistema denominado Gerenciamento de Informações da Auditoria – GIAUD, que controla e gerencia o cumprimento das Notas de Auditoria (NA) e Solicitações de Auditoria/Fiscalização (SA/SF) emitidas pela CGU.



Após inclusão dos dados no sistema, a NA/SA/SF é enviada à área competente para análise e envio de providências/justificativas/informações à Auditoria Interna.

Servidores da AUD acompanham o cumprimento dos prazos pelas áreas competentes mediante realces na tela que indicam o prazo expirado. Após envio de resposta, o trabalho é encaminhado à CGU e registrado o envio na aba “andamento/encaminhamento”.

Contudo, mesmo com o controle instituído pela Auditoria Interna do INCRA, o percentual de pendências é elevado, o que denota uma deficiência nos controles internos das diretorias responsáveis pelo encaminhamento de providências.

2.15 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

O INCRA instituiu a Carta de Serviços ao Cidadão, disponibilizando-a em 25/2/13 apenas em formato digital na página principal do sítio eletrônico do INCRA. Entretanto, verificou-se, durante os trabalhos de Auditoria Anual de Contas, que a referida Carta não é compatível com as exigências do § 2º do art. 11 do Decreto nº 6.932/2009, elencados abaixo, e não transmite de maneira clara as informações aos cidadãos, ponto este que será tratado em item específico neste Relatório:

“Art. 11

§ 2º A Carta de Serviços ao Cidadão deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, em especial as relacionadas com:

I - o serviço oferecido;

II - os requisitos, documentos e informações necessários para acessar o serviço;

III - as principais etapas para processamento do serviço;

IV - o prazo máximo para a prestação do serviço;

V - a forma de prestação do serviço;

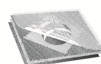
(...)

VII - os locais e formas de acessar o serviço.”

Embora a Autarquia 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 da Cidadania), a Carta de Serviços ao Cidadão é importante documento para a divulgação consolidada dos serviços prestados pelo Incra, devendo ser clara e precisa em relação a cada um dos serviços prestados aos beneficiários da Reforma Agrária e à sociedade.

2.16 Avaliação do CGU/PAD

A auditoria realizada sobre a utilização do sistema CGU-PAD do INCRA-Sede teve o objetivo de avaliar se há designação de um coordenador responsável pelo registro de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na Unidade, bem como se existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar os procedimentos disciplinares instaurados e a devida utilização desse sistema, além de verificar se a Autarquia está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados, no sistema CGU-PAD.



A metodologia consistiu na avaliação do Relatório de Correição fornecido pelo sistema CGU-PAD e do Relatório de Gestão referente ao exercício de 2012.

De acordo com a PORTARIA/INCRA/P/nº 290, de 26/8/08, verifica-se que a atribuição de Coordenador-Adjunto do CGU-PAD junto à Autarquia é exercida pelo Coordenador da Coordenação de Registro de normas de Apoio Técnico – GABT. Por sua vez, a responsabilidade pelo registro de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados pelo Presidente do INCRA, Chefe de Gabinete, Diretores e Procurador-Chefe da PFE/INCRA compete à Divisão de Procedimentos Disciplinares (GABT-1), de acordo com o inciso I do art. 16 do Regimento Interno do INCRA e com o art. 7º dessa Portaria.

No que concerne à estrutura de pessoal e tecnológica foi informado, no Relatório de Gestão, que quatro servidores estão capacitados para a utilização do sistema CGU-PAD na Sede. Por sua vez, as superintendências regionais contam com 60 servidores treinados, isto é, dois servidores por superintendência. Entretanto, no caso das regionais, devido a deficiências de estrutura e pessoal, há dificuldades em manter os dados atualizados no sistema.

Cumprе ressaltar que foi criado pela Autarquia o Sistema de Controle de Processo Administrativo Disciplinar - SisPad, sistema informatizado que permite obter informações mais específicas, além de relatórios sobre os procedimentos disciplinares instaurados, de forma mais adequada aos interesses da Entidade.

Por fim, quanto aos registros, verificou-se que do confronto entre a lista de processos do relatório emitido por meio do sistema CGU-PAD e a relação de processos administrativos informada por Solicitação de Auditoria pela Entidade, foram identificados 175 procedimentos disciplinares sem o devido registro, fato que será tratado em tópico específico do presente Relatório.

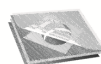
2.17 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

Foi realizada a análise do Parecer da Auditoria Interna, citado no Item 1 do Anexo III da Decisão Normativa TCU nº 124/2012, quanto à existência de unidade de auditoria constituída e das informações solicitadas na referida Decisão Normativa.

O Parecer da Auditoria Interna do INCRA, encaminhado a esta Unidade Técnica de Controle por meio do Ofício nº 107/AUD, de 24/4/13, é peça complementar ao Relatório de Gestão e deve compor o processo de contas, de acordo com o disposto no inciso II do art. 2º da Decisão Normativa TCU nº 124/2012.

Da análise, verificou-se que o INCRA possui unidade de auditoria constituída e que o Parecer de Auditoria contém os elementos previstos no citado normativo.

Ademais, cumpre informar que a Unidade de Auditoria Interna do INCRA está subordinada ao Conselho Diretor da Autarquia, em consonância com o § 3º do art. 15 do Decreto nº 3.591/2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.



No que concerne à estrutura da unidade, foi informado no parecer que atualmente é inadequada em relação ao porte da Autarquia. Informou-se, também, que a capacidade operacional da unidade encontra-se comprometida, tendo em vista a carência de recursos humanos necessários ao pleno desenvolvimento das suas atividades.

Cumprе destacar que tal situação foi constatada no Relatório de Auditoria nº 201114857, referente à avaliação sobre a atuação da auditoria interna no INCRA com base no Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT 2011, o que gerou recomendação por parte da CGU no sentido de agilizar o processo de reestruturação da Auditoria Interna, a qual é monitorada por meio do Plano de Providências Permanente (PPP). Ressalta-se que a recomendação encontra-se pendente de atendimento tendo em vista que a sugerida reestruturação está atrelada ao processo de revisão da estrutura do INCRA como um todo, e esse se encontra em desenvolvimento.

Com relação às ações da Auditoria Interna do INCRA, foi informado que, devido à escassez de pessoal apto para o desempenho de atividades e da greve dos servidores do INCRA na Sede e nas Superintendências Regionais, não foram desenvolvidas todas as auditorias programadas no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT 2012). No entanto, consta do Parecer da Auditoria Interna do INCRA a realização das seguintes ações em 2012:

- Dez auditorias nos dados do módulo do Sistema de Informações Rural - SIR, nas Superintendências de Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Acre, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Alagoas, Tocantins e Médio São Francisco;
- Duas Auditorias Especiais, sendo uma na SR-29/MSF e outra em Processos de Certificações de Imóveis Rurais da SR-13/MT;
- Desenvolvimento de trabalho no atendimento de demandas internas e dos órgãos de controle e no assessoramento ao Conselho Diretor e a membros da direção da Autarquia;
- Ações de capacitação para os servidores da Auditoria Interna com foco no desenvolvimento de habilidades necessárias às atividades regulares da unidade.

Ressalta-se que no Relatório de Auditoria nº 201211515, que teve como objeto de exame o acompanhamento do PAINT 2012 e a atuação da Auditoria Interna do INCRA, foi constatada a execução de atividades do PAINT em desacordo com o planejamento para dois itens do PAINT: 6.1.1.1 – Auditorias Regulares e parte do 6.1.1.2 – Acompanhamento e desenvolvimento de Controles Internos. As justificativas apresentadas foram a escassez de pessoal e a greve dos servidores do INCRA na Sede e nas Superintendências Regionais. Em razão disso, foi expedida recomendação no sentido de que a entidade avalie a execução do PAINT 2012 com o intuito de planejar o PAINT 2013 de acordo com a capacidade operacional da Auditoria Interna do Incra.

Quanto à sistemática para monitoramento dos resultados decorrentes dos trabalhos da auditoria interna e das recomendações dos órgãos de controle, de acordo com informação constante no Relatório de Gestão, foi implantado na Unidade de Auditoria Interna, em 2012, os sistemas GIAUD – Controle e Gerenciamento de Informações e SICDOC – Controle de Documentos da Auditoria, os quais constituem ferramentas de gerenciamentos de fluxo de informações.

2.18 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão



Foi realizada a análise do conteúdo específico do Relatório de Gestão, citado no Item 22, da Parte B, do Anexo II, da Decisão Normativa TCU nº 119/2012, quanto à existência das informações solicitadas na referida Decisão Normativa.

A partir dessa análise, verificou-se que os conteúdos específicos foram incluídos no Relatório de Gestão, conforme determina a DN TCU 119/2012.

2.19 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

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).

O Relatório de Gestão do Incra-Sede, conforme Quadro A.3.1, 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 150/2012, Anexo Único, item 3.2), contemplando os aspectos relacionados na Parte A, Item 3, do Anexo II da DN TCU 119/2012, a seguir: ambiente de controle; avaliação de risco; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

A análise procedida pela equipe de auditoria utilizou como base a autoavaliação da Autarquia, constante do quadro A.3.1, as informações complementares encaminhadas pela Unidade em resposta às Solicitações de Auditoria e os resultados das ações de controle empreendidas no exercício em exame.

Foi realizada avaliação dos controles internos em sete áreas, quais sejam: Resultados Quantitativos e Qualitativos, Gestão de Pessoas, de Transferências, de Compras e Contratações, dos Passivos por Insuficiência de Crédito, de TI e do Patrimônio Imobiliário.

A avaliação quanto à estrutura de controle interno do Incra-Sede levou em consideração a análise de cinco componentes, conforme segue:

i) Ambiente de Controle:

- Gestão de Compras e Contratações: a ocorrência de impropriedades já constatadas na Auditoria Anual de Contas realizada em 2012, ratificadas neste Relatório, demonstra a deficiência desse componente na referida área.
- Tecnologia da Informação (TI): verificou-se que o Incra não possui Política de Segurança da Informação e Comunicação (POSIC) em vigor, que é um documento que traz diretrizes institucionalizadas quanto ao tratamento da segurança da informação na Entidade. Outra falha identificada foi a não realização de Reunião do Comitê de Tecnologia da Informação em 2012, o que indica que a sua atuação pode não estar sendo efetiva.
- Gestão do Patrimônio Imobiliário: destacam-se dois pontos positivos relativos ao ambiente de controle: previsão normativa de área específica para a gestão do patrimônio imobiliário e existência, também normativa, de setor responsável por contratos com empresas terceirizadas para a manutenção predial e dos elevadores, fazendo uso de



software para controle da periodicidade das inspeções de alguns itens como extintores, caixas d'água, rede elétrica, rede hidráulica e sensores.

- Gestão de Transferências: no tocante à UG 373083 (Divisão Executiva de Finanças – DAF-2), foi verificada a existência de ambiente de controle interno adequado para a gestão das transferências, com estrutura de gestão formalmente estabelecida no Regimento Interno da Autarquia. Com relação à SRFA, verificou-se a inadequação da estrutura física para realizar fiscalizações de convênios na Divisão de Convênios – SRFAA-2, onde existe um cargo de chefia e dois de servidores, os quais estão vagos, apesar de existir sala, mobiliário e computadores suficientes para os três servidores. A carência de servidores nessa área representa uma fragilidade que pode vir a comprometer o cumprimento dos prazos normativos para requerer as prestações de contas, permitindo que seja formado novo passivo de convênios pendentes de prestação de contas, ou de suas análises.

- Resultados Quantitativos e Qualitativos: destaca-se que os papéis a serem desempenhados pelos responsáveis e colaboradores do processo estão formalizados no Regimento Interno do Incra.

ii) Avaliação de Risco:

- Gestão de Pessoas e à Compras e Contratações: não foi possível verificar se é realizada a avaliação de riscos pelas áreas citadas, uma vez que a Autarquia não respondeu aos questionamentos realizados por meio de Solicitação de Auditoria.

Todavia, a avaliação de riscos que possam atrapalhar o alcance das metas não é realizada, tendo em vista a existência de dois indicadores sem metas para a área de Gestão de Pessoas, e a inexistência de indicadores para a área de Compras e Contratações.

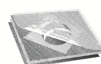
Gestão de Transferências: verificou-se que os procedimentos de análise de riscos na Unidade não tem sido satisfatórios, tendo em vista a permanência de passivo de transferências com prazo para análise das prestações de contas vencidos, mesmo após sucessivas tentativas para a regularização desse estoque.

iii) Procedimentos de Controle:

- Compras e aquisições: verificou-se que as impropriedades identificadas decorrem, em sua maioria, da ineficiência de atividades de controle como instâncias revisoras, especificamente quanto ao planejamento das aquisições e à formalização dos editais e Termos de Referência.

- Gestão de Pessoas: verificou-se que a ocorrência de impropriedades relativas à intempestividade do registro de atos de pessoal no sistema Sisac, em desacordo com as disposições contidas no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007, demonstra insuficiência dos procedimentos de controle da área responsável.

- Gestão do Patrimônio Imobiliário: foi identificado que não há instância revisora, dentro da Divisão responsável pela administração patrimonial, para controle dos registros no sistema SPIUnet. Tal fragilidade pode vir a comprometer a confiabilidade dos dados ali inseridos, embora não tenham sido identificadas falhas nos registros no referido sistema no decorrer do exercício de 2012.



- Gestão dos Passivos por Insuficiência de Crédito: no que diz respeito aos controles internos instituídos, destaca-se a Portaria Incra nº 123/2011, que atribuiu a responsabilidade pelo reconhecimento de dívidas no exercício aos Diretores, Procurador-Geral, Chefe de Gabinete e Superintendentes. A mesma Portaria determinou à Diretoria de Gestão Administrativa (DA) a elaboração de rotina de procedimentos para a contabilização do reconhecimento de obrigações.

- Gestão das Transferências: verificou-se que procedimentos de monitoramento têm sido adotados pela Divisão de Acompanhamento e Controle de Convênios (DAC-3), inclusive com o uso de indicadores estatísticos.

Foi confirmada a existência de rotina de procedimentos para a fase da cobrança das prestações de contas. No entanto, no caso específico de um Convênio, esses procedimentos não foram suficientes para evitar o atraso na prestação de contas por parte do conveniente, tendo em vista a escassez de pessoal e ao período de greve dos servidores do Incra, que durou entre junho e setembro de 2012.

Ainda sobre essa área, verificou-se que das atividades de controle realizadas durante o exercício de 2012, destacam-se a edição da Nota Técnica – DAC-3/Nº 01/12, a qual estabeleceu rotina de procedimentos visando auxiliar os técnicos da Autarquia na análise das prestações de contas no sistema Siconv sob o aspecto financeiro e contábil, além da designação de servidores da Diretoria de Desenvolvimento de Assentamentos para atuar como fiscais de convênios no sistema Siconv.

iv) Informação e Comunicação:

- Gestão de Compras e Contratações e Gestão de Pessoas: para a primeira área verificou-se que não existem indicadores para os respectivos processos. Já em relação à outra área, foram identificados dois indicadores, porém não possuem metas que possam comunicar o desempenho esperado.

- Gestão do Patrimônio Imobiliário: verificou-se que durante o exercício de 2012, foi elaborada Nota Técnica – Avaliação e Reavaliação de Imóveis, na qual contém orientações sobre o procedimento de reavaliação do valor dos imóveis, a qual foi encaminhada para todas as Superintendências Regionais no intuito de padronizar tal rotina, constituindo um ponto forte nos controles internos relacionados aos procedimentos de comunicação. Contudo, foi verificado que não existem indicadores para os processos de gestão do Patrimônio Imobiliário.

- Gestão dos Passivos por Insuficiência de Crédito: destaca-se a elaboração e divulgação de rotina de procedimentos para a contabilização do reconhecimento de obrigações, por meio do Memo/Circular nº 161/2011/DA, para todos os responsáveis.

- Gestão das Transferências: a DAC-3 elaborou documento intitulado “Siconv em Foco”, que apresenta aos gestores do Incra um resumo do quadro geral dos convênios gerenciados a partir desse sistema, no qual inclui indicadores estatísticos sobre a gestão das transferências em cada UG que compõe o Incra, bem como de toda a Autarquia.

- Resultados Quantitativos e Qualitativos: foi verificado que há indicadores de desempenho do Incra-Sede, porém não são utilizados para gestão durante o exercício, de forma a auxiliar os gestores na tomada de decisões. A gestão das Ações tem o auxílio de índices que representam a execução orçamentária no decorrer do exercício, não adentrando no mérito da execução das políticas públicas junto ao público alvo.

v) Monitoramento:

Para este item, a avaliação restringiu-se ao monitoramento das ações para atendimento às recomendações/determinações dos órgãos de controle.

- Gestão do Patrimônio Imobiliário: a atuação para atendimento de recomendação da CGU, encaminhada por ocasião da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2011, demonstrou adequação do componente “monitoramento” na área de Gestão do Patrimônio Imobiliário.

- Gestão das Transferências, Gestão de Compras e Contratações e Gestão de TI: o atendimento de recomendações dos órgãos de controle não foi satisfatório.

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

Componentes da estrutura de Controle Interno	Autoavaliação do gestor	Avaliação da equipe de auditoria
Ambiente de Controle	totalmente válida	parcialmente inválida
Avaliação de Risco	parcialmente válida	parcialmente inválida
Procedimentos de Controle	parcialmente válida	parcialmente inválida
Informação e Comunicação	parcialmente válida	parcialmente inválida
Monitoramento	parcialmente válida	parcialmente inválida

Fonte: Relatório de Gestão do Incra, exercício 2012

Observação: Para obtenção da síntese da autoavaliação da UJ, foi considerada a média aritmética das avaliações registradas no Quadro A.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 150/2012, Anexo Único, item 3.2: (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.

Da análise do quadro, verifica-se que a autoavaliação do gestor não guarda coerência com a avaliação da equipe de auditoria.

Os resultados das ações de controle demonstram a existência de falhas que impactam a avaliação de todos os componentes da estrutura de controle interno. Não foi identificada consistência de nenhum desses componentes nas áreas analisadas.

Por fim, de acordo com o Relatório de Gestão referente ao exercício de 2012, o Incra possui três Macroprocessos Finalísticos: Gerenciamento da Estrutura Fundiária, Obtenção e Destinação de Terras para a Reforma Agrária e Desenvolvimento dos Projetos de Assentamento.



Esses macroprocessos representam as atividades-fim da Entidade. Constituem-se em objetivos estratégicos que, por sua vez, são quantificados em metas, cujo alcance é mensurado por indicadores. Nesse contexto, os controles internos administrativos, por meio de planos, métodos e medidas, têm como finalidade garantir que esses objetivos estratégicos sejam atingidos.

De todas as áreas analisadas pela equipe de auditoria, verifica-se que três delas estão diretamente relacionadas aos principais macroprocessos finalísticos da Autarquia, quais sejam: Resultados Quantitativos e Qualitativos, Gestão de TI e Gestão de Transferências.

A área de Gestão de TI apresentou fragilidades para o componente “Ambiente de Controle”. Já a área de Gestão de Transferências apresentou fragilidades nos componentes “Avaliação de Risco” e “Monitoramento”. Por sua vez, na área Resultados Qualitativos e Quantitativos foi identificada fragilidade no componente “Informação e Comunicação”.

Para essas áreas, verificou-se que não houve consistência em nenhum dos cinco componentes da estrutura de controle interno. Diante do exposto, não há suficiência de controles internos para atingimento dos objetivos estratégicos na Autarquia.

2. 20 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

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 Autarquia 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, 19 de Julho de 2013.

Nome:

Cargo:

Assinatura:



Nome:

Cargo:

Assinatura:

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Agrário

Achados da Auditoria - nº 201305777

1 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário

1.1 Administração da Unidade

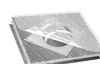
1.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Planejamento insuficiente para justificar a quantidade licitada nos Pregões 19 e 22/2012

Fato

Em análise aos processos administrativos licitatórios dos Pregões nº 19/2012 e 22/2012, verificou-se que o planejamento da demanda não foi suficiente para justificar a



quantidade licitada, o que contraria o inciso V do artigo 15 da IN/02 de 2008.

a) Pregão 19/2012 (Serviços de assessoria em eventos)

Em resposta à SA nº 201207254/008, de 28/12/2012, que solicitou uma cópia do estudo de necessidades para a realização do certame, o Incra encaminhou documentação, por meio do Memorando nº 03/2013/DAA-1/INCRA, na qual consta relação das capacitações e treinamentos a serem desenvolvidos apenas pela Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos, fls. 31 a 37 do processo licitatório, sendo esses para o ano de 2012, ou seja, exercício anterior à execução do contrato.

Entretanto, à fl. 117 do mesmo processo, no quadro de levantamento estimado de propostas de eventos para o exercício, consta previsão de eventos com temas genéricos como: Presidência, DT, DA, DF, PFE, para os quais não há planejamento detalhado com informação de data prevista, público-alvo, local e quantidade estimada de participantes.

Dessa forma, verifica-se que o planejamento realizado, além de estar desatualizado, não demonstrou a real demanda do Incra e, por consequência, foi insuficiente para justificar o quantitativo licitado, o qual foi calculado tendo como parâmetro um universo de 200 eventos. Cumpre salientar que, de acordo com informações contidas no Relatório Anual de Contas nº 20118584, o Incra realizou 22 eventos em 2009. Por sua vez, de acordo com a justificativa contida no Termo de Referência do Pregão nº 19/2012, a Autarquia realizou 36 eventos.

b) Pregão 22/2012 (Fornecimento e/ou instalação de painéis, divisórias, portas e complementos, forros, luminárias e brise)

Tendo em vista que há no edital previsão de fornecimento de materiais, o planejamento inadequado vai de encontro, também, ao disposto no artigo 15, § 7º, inciso II da Lei nº 8.666/1993, conforme segue:

“§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

[...]

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;”

Não foi encontrada no processo licitatório uma definição clara de quais pavimentos o Incra pretende modernizar e para os quais a contratação foi realizada.

Também não consta no processo administrativo documento que demonstre a realização de estudo do quantitativo necessário de cada item licitado por pavimento/espço a ser modernizado. Constatam apenas os quantitativos gerais para registro de preço, item 4 do Termo de Referência, e a seguinte tabela, fl. 172 do processo licitatório:

DESCRIÇÃO	NECESSIDADE PARA UM ANDAR	UNIDADE	TOTAL DA NECESSIDADE
DIVISÓRIA	686	M2	4.802,00
PORTA	37	U	259,00
FORRO	1.014,00	M2	7.098,00
LUMINÁRIA	179	U	1.253,00



RETIRADA DE DIVISÓRIA	686	U	4.802,00
RETIRADA DO FORRO	1.000,00	U	7.000,00

Cumprir destacar que tal ponto foi objeto de análise da Procuradoria Federal Especializada do INCRA, no Parecer nº 272/2012/CGJ/PFE-INCRA/PGF/AGU, de 07/12/12, fl. 137, a qual consignou que a administração da autarquia não apresentou justificativa, com dados objetivos, para a demanda requerida. Como resposta ao Parecer, foi informado que o Incra pretende, durante a vigência da ata de registro de preços a ser firmada em 2013, concluir a adequação dos espaços de pelo menos sete andares, porém ser especificar quais.

Ademais, em resposta à SA nº 201303889/002, de 21/01/2013, foi informado o que segue:

“O quantitativo a ser licitado foi estimado tendo como base os projetos elaborados, que estão em fase de aprovação podendo sofrer alterações, para o 20º, 21º e 22º andares e pela previsão da possibilidade de reforma de pelo menos mais três andares, podendo ser: 12º, 14º e 23º andares, além de subsolo, térreo e sobrelojas, que também não sofreram intervenções de modernização e encontram-se em fase de estudo de necessidade.”

Verifica-se que a definição de quantitativo levou em consideração a reforma de espaços para os quais a modernização está em fase de estudo de necessidade.

A autarquia informou, ainda, que:

“Vale salientar que está previsto na Ata de RP, quantitativos estimados, para dar manutenção nos outros sete andares que já sofreram intervenções de modernização e adequação, ocupados pelo INCRA (11º, 13º, 15º, 16º, 17º, 18º e 19º andares), no Palácio do Desenvolvimento, que poderão ser atendidos pelo contrato para adequações de layouts, em função de mudanças administrativas ou de setores na autarquia.”

Entretanto, observa-se que não há detalhamento dos quantitativos que serão destinados à manutenção.

Assim, constata-se que o planejamento realizado foi insuficiente para justificar o quantitativo licitado, uma vez que não se tem uma dimensão clara da demanda da entidade.

Causa

O Diretor de Gestão Administrativa, no âmbito da Coordenação-Geral de Administração e Serviços Gerais (DAA), não adotou providências para melhorias dos controles internos para planejamento das licitações do Incra, mesmo após recomendação desta CGU, contemplada no Relatório de Auditoria Anual de Contas 201203412/041 (item 4.1.1.1), e em desacordo com os artigos 19 e 29 do Regimento Interno do Incra.

Manifestação da Unidade Examinada

a) Pregão nº 19/2011 (Serviços de assessoria em eventos)



Em atendimento à Solicitação de Auditoria 201303889/003, de 01/02/2013, a entidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado esclarecimentos por meio do MEM. 17/2013/DAA-1/INCRA, de 2/4/2013, conforme segue:

“Não foi realizado um levantamento tendo como base o exercício de 2013, utilizou-se a demanda apresentada em 2012, em especial a apresentada pela DD (Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento) que em exercícios passados, foi a unidade que mais utilizou desses serviços e estimando um quantitativo para as demais Unidades Organizacionais do órgão (Presidência, DT, DA, DF e PFE).

Vale ressaltar que um dos motivos da utilização da forma de Sistema de Registro de Preço se dá em virtude da impossibilidade momentânea de prever a quantidade de eventos (serviços) a serem utilizados.

Em alguns casos são demandadas novas, que surgem no decorrer do exercício, e o SRP possibilita o atendimento de solicitação de todas as áreas do órgão, que demandam suas necessidades a DA, lembrando ainda que o SRP não obriga o INCRA em contratar todos os itens, e que caso o item esteja acima do preço de mercado no ato da solicitação do serviço, podemos renegociar os preços ou até deixar de utilizá-lo.”

b) Pregão 22/2012 (Fornecimento e/ou instalação de painéis, divisórias, portas e complementos, forros, luminárias e brise)

Em atendimento à Solicitação de Auditoria 201303889/011, de 25/02/2013, a entidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado esclarecimentos por meio de documento encaminhado em anexo ao OFÍCIO/AUD/Nº 94, de 18/4/2013, conforme segue:

“Para obter o quantitativo de cada item que foi licitado no Pregão eletrônico supracitado foram utilizados os seguintes procedimentos:

De acordo com os quantitativos dos itens levantados para a realização das reformas do 20º, 21º e 22º andares, conforme projetos elaborados, efetuamos uma estimativa tendo como média os quantitativos dos itens dos andares acima mencionados, obtendo um resultado para os 12º e 14º andares, sendo utilizado para o 23º andar o resultado de 75% da média dos andares projetados, uma vez que o espaço de área utilizável representa o percentual referido.

Os itens da coluna Reforma Diversas foram calculados da seguinte forma:

- a) Item 1.1: 1/5 do item 1.6;*
- b) Item 1.1.1: 1/10 do item 1.6;*
- c) Item 1.2: 1/3 do item 1.8;*
- d) Item 1.3: 1/6 do item 1.8;*
- e) Item 1.4: 1/6 do item 1.8;*
- f) Item 1.5: 1/3 do item 1.13 e*
- g) Item 1.5.1: 1/3 do item 1.13.*
- h) Item 1.16, além do quantitativo calculado foi estimado para reformas diversas mais 1/3 do quantitativo calculado.*



- i) Itens 1.24, 1.25, 1.26 estimamos a necessidade de 4 unidades para os 12 andares ocupados pelo Incra; e
- j) Item 1.27, estimamos a necessidade de 2 unidades para os 12 andares ocupados pelo Incra;
- k) Item 1.32 foi estimado 1/10 do item 1.6.
- l) Itens 1.35 e 1.36, consideramos a necessidade de remanejamento de 1/10 para cada andar.

Concluído o levantamento e aplicado as estimativas de reformas diversas, efetuamos arredondamento do quantitativo estimado de forma a facilitar o acompanhamento e fiscalização na momento da execução.

Vale salientar que um dos motivos da opção pelo SRP, e de que os serviços a serem executados tratam-se de reformas, que muitas vezes apesar de terem projetos, podem sofrer alterações face a necessidade e demanda apresentada no momento da execução.”

Após reunião de busca conjunta de soluções, realizada entre o Incra e a CGU no dia 01/07/2013, foi encaminhado, pelo Incra, correio eletrônico de 04/07/2013, contendo as propostas de soluções da Diretoria de Gestão Administrativa, como segue:

“Proposta de Solução DA

Apontamento	Recomendação	Providências já Adotadas	Providências a serem adotadas	Prazo
Pregão 19/2012: Eventos Planejados = 200 Eventos 2009 = 22 Eventos 2010 = 36	Planejamento detalhado dos eventos	Reforço da Equipe de Licitação com Pessoal Qualificado (a partir de junho de 2013)	Preenchimento do Formulário de Solicitação de Eventos (nova contratação)	20 dias
Pregão 22/2012: Não há estudo quantitativo de cada item (ex. Divisórias por pavimento) Previsão de 7 pavimentos		Memorando Encaminhado para as áreas (Demanda de Eventos – Planejamento Estratégico)	Aplicação do Art 15, I da IN 02/2008 para as próximas contratações	25 dias
		Planejamento da Licitação Realizado	Implantação de Planejamento Quantitativo da Demanda de Contratação	30 dias”

Análise do Controle Interno

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, dispõe 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;” (grifo nosso)

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 adequadamente demonstradas pelo Incra nos processos administrativos dos Pregões 19/2012 e 22/2012, 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. Sobre o assunto, cumpre destacar o disposto no inciso II do § 7º do artigo 15 da Lei nº 8.666/1993:

“§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

[...]

*II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas **em função do consumo e utilização prováveis**, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;” (grifo nosso)*

Como se nota, o dispositivo é claro ao preceituar que é exigência definir a quantidade do objeto a ser licitado quando da formulação de um edital, estipulando as especificações técnicas do objeto, ou seja, o seu aspecto qualitativo, e precisando a quantidade exata da solução (objeto) para satisfazer a efetiva necessidade da Administração.

Entretanto, no caso do Pregão 22/2012, a utilização provável não ficou adequadamente caracterizada no processo administrativo licitatório, uma vez que a própria Administração confirmou a indefinição dos pavimentos/espacos que serão modernizados. Em que pese o envio à CGU, em 18/4/13, de documentação que mostra o planejamento realizado para a realização desse certame, ressalta-se que tais informações não constaram do processo administrativo licitatório. Além disso, não foi informado nessa documentação o parâmetro utilizado (cálculos, experiências anteriores) para definição das frações referentes aos itens licitados para reformas diversas.

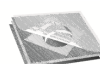
Em relação ao Pregão 19/2012, a estimativa de quantitativos de itens a serem contratados para eventos sem planejamento detalhado também foi insuficiente para caracterizar a utilização provável dos itens e quantitativos licitados.

Ressalta-se que, mesmo na realização de licitação utilizando o Sistema de Registro de Preços, como é o caso dos Pregões 19/2012 e 22/2012, tem de haver um planejamento da contratação com a devida justificativa, isto é, motivação relativa aos aspectos qualitativo e quantitativo.

Nessa seara, cumpre destacar o artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013, que elenca as hipóteses em que o Sistema de Registro de Preços pode ser adotado:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;



II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Observa-se que, de acordo com o disposto no inciso IV, quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado, em razão da natureza do objeto, pode-se utilizar o Sistema de Registro de Preços. No entanto, não se trata de uma autorização para que a Administração não defina as quantidades que poderão vir a ser adquiridas. Há que se ter um planejamento do quantitativo, ainda que de forma estimativa.

Nesse sentido, cumpre destacar o disposto no artigo 9º, inciso II do mesmo decreto:

*Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e **contemplará, no mínimo:***

***II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;** (grifo nosso)*

Destaca-se que, em relação aos Pregões 19/2012 e 22/2012, a utilização de Sistema de Registro de Preços não se justificaria em razão da hipótese prevista no inciso IV do artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013, visto que a natureza dos objetos possibilitava, na fase de planejamento, a definição prévia dos quantitativos a serem demandados pela autarquia. Prova disso, é que foram estabelecidos quantitativos estimados a serem adquiridos, porém, calculados sobre uma demanda não adequadamente demonstrada. Importante salientar que o quantitativo deve referenciar a real demanda da Autarquia e deve ser definido por meio de um planejamento detalhado com base em estudo de necessidades e experiências anteriores.

Com relação às informações apresentadas pelo gestor referentes ao Pregão 19/2012, há que se fazer algumas ponderações. Inicialmente, ficou evidenciado que a contratação foi efetuada no fim de 2012, com base em um planejamento realizado para ser executado durante esse ano, porém sem informações sobre a manutenção ou a necessidade de atualização desse planejamento no exercício de 2013, o que demonstra uma falha no planejamento das aquisições.

Em que pese a informação do gestor de que demandas novas surgem no decorrer do exercício, há a necessidade de se estimar essa demanda, como já mencionado, com base em experiências anteriores e em estudos de necessidade, o que não aconteceu no Pregão 19/2012.

O planejamento inadequado, que envida esforços do Incra para contratar bens e serviços cuja necessidade não foi estudada e adequadamente comprovada, expõe a Autarquia ao risco de comprometer recursos orçamentários desnecessários, quando o quantitativo for superestimado, ou à necessidade de contratações futuras, caso o quantitativo seja subestimado; gerando ineficiência nas contratações públicas.

Por fim, destaca-se que a ausência de estudo de quantitativo para a contratação já foi objeto de constatação no Relatório de Auditoria Anual de Contas 2012/03412/041 (item 4.1.1.1), tendo esta CGU dado atendimento à recomendação após informação de que "foram realizados os seguintes cursos: Licitações e Contratos, Semana de Administração Orçamentária e Financeira de Contratações Públicas, Licitações Contratos, Termos de Referências, Registros de Preços e Pregão com Simulação e Gestão de Contratos de Repasse, dentre outros". Entretanto, observa-se que, mesmo após capacitação, os mesmos problemas apontados em relatórios anteriores repetem-se na gestão atual.

Ainda sobre o assunto, foi recomendado ao Incra, também, no mesmo relatório:

“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.”

Tendo em vista que ainda não houve adoção de providências por parte da Autarquia, o atendimento a essa recomendação continuará a ser acompanhado por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

Por fim, em que pese ter sido apresentada, após reunião de busca conjunta de soluções, manifestação da Unidade para dirimir a recomendação proposta, a constatação será mantida para acompanhamento das medidas por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar planejamento detalhado dos eventos que serão realizados na vigência da Ata de Registro de Preços, contendo pelo menos as seguintes informações: área requisitante, tipo de evento, finalidade do evento, Ação de Governo relacionada, público previsto, município/UF de realização, relação dos itens/insumos necessários à realização do evento, bem como dos quantitativos. Caso o Incra conclua formalmente pela não utilização da adesão à Ata de Registro de Preços oriunda do Pregão Eletrônico nº 19/2012, adotar rotinas para que o processo licitatório futuro contemple o planejamento detalhado dos eventos que serão realizados, no mínimo, quanto aos itens elencados acima.

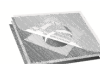
1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Impropriedades na definição do orçamento base da licitação de três pregões

Fato

Após análise dos processos administrativos licitatórios dos Pregões 13/2012, 18/2012 e 19/2012, foram constatadas as seguintes impropriedades, detalhadas a seguir:

Pregão	Impropriedades
18/2012	Ausência de análise crítica de preços cotados para formação do valor estimado de contratação



13/2012 e 18/2012	Consolidação incorreta de propostas
13/2012 e 19/2012	Utilização de orçamento desatualizado
18/2012	Utilização de apenas 2 preços para formação de valor estimado de contratação de item

a) Ausência de análise crítica de preços cotados para formação do valor estimado de contratação

Na análise do processo licitatório do Pregão nº 18/2012, verificou-se que não foi realizada análise crítica dos preços cotados para fins de determinação do valor estimado de contratação. Destaca-se que essa análise constitui-se em uma importante prática que auxilia a administração a estimar um valor razoável de contratação, o qual deve ser utilizado como limite máximo para balizar o julgamento das propostas.

Na consolidação dos valores cotados para os itens I e II do Lote I, e item I do Lote II, não foram desconsiderados valores destoantes da média dos preços coletados. Assim, caso fosse realizada a análise crítica, os valores estimados para os itens I e II do Lote I seriam 24% menor, e para o item I do Lote II seria 26% menor, conforme tabela abaixo:

	Média unitária PE 18/2012 (1)	Média unitária sem cotação "destoante" (2)	Valor unitário adjudicado	Média unitária sem cotação "destoante" (2) Média unitária PE 18/2012 (1)
ITEM I (Lote I)	R\$ 645,92	R\$ 493,23	R\$ 625,00	76%
ITEM II (Lote I)	R\$ 645,92	R\$ 493,23	R\$ 625,00	76%
ITEM I (Lote II)	R\$ 364,23	R\$ 268,97	R\$ 135,71	74%

Como se vê, para os dois primeiros itens da tabela, o valor unitário adjudicado é maior do que o valor médio unitário calculado sem cotação “destoante”.

b) Consolidação incorreta de propostas

Na análise dos processos administrativos licitatórios dos Pregões nº 13/2012 e 18/2012, verificou-se que na consolidação das propostas para formação do valor estimado de contratação, foram utilizados preços divergentes dos informados nas cotações realizadas, o que provocou aumento no valor estimado de contratação.

b.1) Pregão 13/2012 (Aquisição de Receptores de Sinais de Satélite GNSS)

Na planilha consolidada de pesquisa de mercado, fl. 323 do processo licitatório, o valor adotado para o item II (R\$ 135.000,00) como sendo da empresa Comercial e Importadora Wild, CNPJ: 01.905.120/0001-09, diverge do informado na proposta dela (R\$ 125.000,00). Tal fato gerou uma diferença a maior no valor estimado de contratação para o referido item, o qual também foi adotado como preço máximo a ser pago pelo Incra.

b.2) Pregão 18/2012 (Serviços técnicos na área de tecnologia da informação)

No orçamento detalhado da pesquisa de preços, fl. 35 do processo licitatório, o valor adotado para o item II (R\$ 350,00) como sendo da empresa FATTO, CNPJ:



02.434.797/0001-60, diverge do informado na proposta dela (R\$ 200,00). Tal fato gerou uma diferença a maior no valor estimado de contratação para o referido item.

c) Utilização de orçamento desatualizado

Na análise dos processos administrativos licitatórios dos Pregões nº 13/2012 e 19/2012, verificou-se que foi utilizado orçamento, respectivamente, com datas anteriores a nove e a onze meses da data da realização dos certames, para formação do valor estimado de contratação. Ressalta-se que tal prática pode prejudicar a verificação da conformidade de cada proposta com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, conforme determina o artigo 43, inciso IV da Lei 8.666/93.

c.1) Pregão 13/2012 (Aquisição de Receptores de Sinais de Satélite GNSS)

O certame foi realizado em 30/11/2012 e consta, no processo administrativo, orçamento com data de 29/02/2012 (empresa Comercial e Importadora WILD, CNPJ: 01.905.120/0001-09).

Sobre o assunto, cumpre salientar o entendimento da Procuradoria Federal Especializada da autarquia, constante do Parecer nº 10/2012/CGJ/PFE/INCRA, fl.130/verso do processo licitatório, segundo o qual:

“Por fim, verifica-se que a pesquisa de preço ocorreu há mais de 3 meses, devendo ser renovada, conforme decisão do TCU no Acórdão 3516-40/07-1:

33. [...] a pesquisa de preços no setor público deve referir-se ao trimestre anterior ao da aquisição. Diante disso, a comparação poderá ser feita com defasagem de até seis meses. [...]”

Ressalta-se que foi realizada nova pesquisa, porém os preços constantes da cotação da empresa Comercial e Importadora WILD continuaram a embasar o valor estimado de contratação do certame.

c.2) Pregão 19/2012 (Serviços de assessoria em eventos)

O certame foi realizado em 10/01/13 e constam do processo licitatório orçamentos com data de 29/02/12 (empresa Degrau, CNPJ: 04.912.213/0001-40), 28/02/12 (empresa Exemplus, CNPJ: 02-977.786/0001-27) e 01/03/12 (empresa Trips, CNPJ: 00.013.698/0001-80), os quais foram utilizados na formação do valor estimado de contratação.

d) Utilização de apenas 2 preços para formação de valor estimado de contratação de item

Na análise do processo administrativo licitatório do Pregão nº 18/2012, verificou-se que foram utilizados apenas dois preços para formar o valor estimado de contratação do Item III do lote I.

Tal fato vai de encontro à jurisprudência do TCU, segundo a qual no caso de não se obterem preços referenciais nos sistemas oficiais, para a estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas distintas. Não sendo possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada.

Causa

O Diretor de Gestão Administrativa, no âmbito da Coordenação-Geral de Administração e Serviços Gerais (DAA), não adotou providências para melhorias dos controles internos adequados e suficientes para revisão dos processos administrativos da área de contratações, contemplada na recomendação contida no Relatório de Auditoria Anual de Contas 201203412/041 (item 4.1.1.1), e em desacordo com os artigos 19 e 29 do Regimento Interno do Incra.

Ausência de critérios objetivos e padronizados para a elaboração do orçamento-base.

Manifestação da Unidade Examinada

a) Pregão 13/2012 (Aquisição de Receptores de Sinais de Satélite GNSS)

No tocante à consolidação incorreta de propostas, por meio da Solicitação de Auditoria 201303889/005, de 07/02/2013, a entidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, porém não apresentou esclarecimentos.

No que concerne à utilização de orçamento desatualizado, em atendimento à Solicitação de Auditoria 201303889/005, de 07/02/2013, a autarquia foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado esclarecimentos por meio da Informação INCRA/DFG-1/Nº 02/13, de 27/02/2013, conforme segue:

“A pesquisa de preço foi feita no início do processo licitatório de forma a se obter o valor aproximado do orçamento necessário para a aquisição dos produtos e verificar se estava compatível com a disponibilidade orçamentária da DF. O processo foi aberto em 2011 mas as diversas “idas e vindas” só permitiu a sua conclusão ao final de 2012. Conforme o parágrafo 1º da folha 188/v, não houve êxito em novas tentativas de consultas de preço, uma vez que os fornecedores não responderam às consultas.”

b) Pregão 18/2012 (Serviços técnicos na área de tecnologia da informação)

A Autarquia foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, por meio da Solicitação de Auditoria 201303889/007, de 26/02/2013, tendo apresentado esclarecimentos por meio do MEM. 54/2013/DET/DE/Incra, de 01/03/13, como segue:

- Utilização de apenas 2 preços para formação de valor estimado de contratação de item

“A pesquisa de preços foi realizada encaminhando-se a Cartilha de Cotação de Preços para 18 (dezoito) empresas do mercado de desenvolvimento de software. O item III do Lote I trata de Serviços de Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas de Business Intelligence, e para esse não encontramos no portal do ComprasNet forma de execução dos serviços e métrica semelhante aquela que seria contratada pelo Incra. Também evitamos de incluir no Planejamento da Contratação os valores praticados pelo Serpro que pela constatação, pela equipe de planejamento, este sempre retoma preços acima da média de mercado, o que levaria a aumentar o preço médio. A reiteração da solicitação de orçamento ocorreu por telefone e via e-mail em 19/06/2012 para todos os itens.”



- Consolidação incorreta de propostas

“Esclarecemos que houve equívoco pela equipe de planejamento da contratação na elaboração da média de preços. O fato verificado pela equipe de auditoria da CGU está correto, mas este erro pode ser minimizado com a seguinte análise:

- O preço médio obtido de forma equivocada foi calculado em R\$ 289,23 (duzentos e oitenta e nove reais e vinte e três centavos);*
- O preço médio correto deveria ser calculado em R\$ 251, 73 (duzentos e cinquenta e um reais e setenta e três centavos), conforme Anexo II do documento Solicitação de Auditoria nº 201303889/007.*

O lance ofertado pela licitante vencedora do Lote II foi de R\$ 126, 19 (cento e vinte e seis reais e dezenove centavos) ou seja, uma redução de 48,69% do preço médio correto e de 55,34% do preço médio equivocado. Dessa forma entendemos que o equívoco ocorrido no cálculo do preço médio não gerou prejuízo ao erário, de qualquer forma aguardamos análise da equipe de auditoria para providências cabíveis.”

- Ausência de análise crítica de preços cotados para formação do valor estimado de contratação

“2. A disparidade entre os valores cotados questionado pela Procuradoria Federal Especializada - PFE foi respondida e consta nos autos do processo. Foram realizadas consultas a 18 (dezoito) empresas do mercado de desenvolvimento de software, com o envio de uma Cartilha de Cotação de Preços. Também foi pesquisado no sistema ComprasNet objetos e serviços que apresentassem alguma similaridade, pois é recomendação da PFE que o procedimento de pesquisa seja amplo.

3. O Incra é uma autarquia que realiza a gestão fundiária nacional, e conforme o PDTI vigente existe uma grande demanda de sistemas com características de geoprocessamento que será um fato preponderante para o desenvolvimento e manutenção de sistemas.

4. A forma de execução dos serviços constantes no Termo de Referência e definidos pela equipe de planejamento da contratação é própria desta autarquia, devido a peculiaridade do negócio institucional, e conforme pode ser verificado nos autos do processo foi realizada ampla consulta de pesquisa de preços ao mercado de produção e manutenção de software.

5. A consulta ao sistema ComprasNet foi realizada no intuito de encontrar serviços e forma de execução semelhantes àqueles a serem executados neste órgão o que levaria a uma conformidade de valores x serviços a qual foi materializada no processo licitatório através do pregão 18/2012.

6. Dessa forma, as empresas consultadas na fase de pesquisa de preços receberam uma Cartilha de Cotação de Preços, em anexo, informando das condições e regras da execução do serviço a serem contratados pelo Incra, por entendermos que o acesso a tais informações resultariam em propostas bem orientadas a forma de execução contratada, e sendo assim não sendo descartadas do planejamento da contratação.”

c) Pregão 19/2012 (Serviços de assessoria em eventos)

Em atendimento à Solicitação de Auditoria 201303889/003, de 01/02/2013, a entidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado esclarecimentos por meio do MEM. 17/2013/DAA-1/INCRA, de 2/4/2013, conforme segue:

“Realmente não foi realizada atualização das pesquisas de mercado, o que deveria ter sido realizada, face o espaço temporal existente entre a pesquisa e o certame licitatório propriamente dito.

Mas se analisarmos os preços adjudicados no certame licitacional, constataremos que os mesmos estão abaixo do valor previsto no Edital, o que demonstra uma estabilidade de preços no mercado local. Vale ressaltar a grande dificuldade que todos os órgãos públicos, não só o Incra, encontram para a realização de pesquisa de preços para balizarem uma licitação, o que muitas vezes provoca a demora de se levar a efeito os procedimentos.” (sic)

Após reunião de busca conjunta de soluções, realizada entre o Incra e a CGU no dia 01/07/2013, foi encaminhado, pelo Incra, correio eletrônico de 04/07/2013, contendo as propostas de soluções da Diretoria de Gestão Administrativa, como segue:

“Proposta de Solução DA

Apontamento	Recomendação	Providências já Adotadas	Providências a serem adotadas	Prazo
Pregão 13/2012: Consolidação Incorreta das Propostas Orçamento Desatualizado Pregão 18/2012: Análise Crítica de Preços Estimados Consolidação Incorreta das Propostas Utilização de apenas 2 preços Pregão 19/2012: Consolidação Incorreta das Propostas Orçamento Desatualizado	Estabelecer rotinas (checklists, manual)	Reforço da Equipe de Licitação com Pessoal Qualificado (a partir de junho de 2013)	Criação de Check-List de Orçamentação a ser distribuído para as áreas demandantes (pesquisas) Cartilha de Orientação de Licitações (Pesquisa de Preços)	30 dias 30 dias”

Análise do Controle Interno

a) Ausência de análise crítica de preços cotados para formação do valor estimado de contratação



A não realização de análise crítica dos preços cotados para formação do valor estimado de contratação expõe a entidade ao mesmo risco de se utilizar orçamento desatualizado e realizar consolidação incorreta de propostas, qual seja: contratar preços que podem estar em dissonância com os praticados no mercado, podendo causar prejuízos aos cofres públicos.

Ao se realizar uma pesquisa de preços a fim de estabelecer o valor estimado de contratação, é necessário realizar um juízo crítico de forma a desconsiderar preços que destoam dos demais coletados para determinado item ou subitem e, dessa forma, obter um valor que guarde compatibilidade com o mercado.

Sobre o assunto, convém destacar a ementa do Acórdão TCU nº 1.108/2007-Plenário:

"Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado."

No mesmo sentido está o Acórdão TCU nº 0403-02/2013-1, segundo o qual:

"8. [...] o "orçamento elaborado com base em consultas que apresentam grandes variações de preços (...) não se presta para representar os preços praticados no mercado" "

Como se nota, coletar preços e deles se extrair a média não é suficiente para encontrar o que seja o parâmetro de mercado. É necessário que se faça um juízo crítico desses preços, principalmente quando há grandes variações entre eles.

Em relação ao Pregão 18/2012, os argumentos apresentados pelo gestor não justificam a falha identificada. Em que pesem as informações de que foi realizada ampla pesquisa de preços, de que há peculiaridades no serviço a ser prestado para o Incra e de que juntamente com a solicitação de orçamento foi encaminhada cartilha orientativa aos fornecedores, destaca-se que houve grande variação entre os preços apresentados para 4 dos 5 itens do pregão. Em alguns casos, essas variações foram superiores a 50%. Tal fato justificava a realização da análise crítica por parte da equipe de planejamento, que, no entanto, não a fez.

b) Consolidação incorreta de propostas nos Pregões 13/2012 e 18/2012

Quanto à consolidação incorreta de propostas, verifica-se que, no caso concreto, provocou uma diferença a maior no valor estimado de contratação do item II do Pregão 13/2012, e no item II do lote II do Pregão 18/2012.

O valor estimado de contratação, obtido a partir de pesquisa de mercado e em outros órgãos ou entidades da administração pública, além de ser parte integrante do edital, de acordo com o disposto no inciso II, § 2º do artigo 40 da Lei 8.666/93, serve como parâmetro de que dispõe a Administração para julgar licitações, verificando a compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado, conforme preceitua o art. 43, inciso IV, da mesma lei:

"Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:



[...]

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;"

Nesse contexto, é importante que a consolidação dos preços coletados na pesquisa seja feita corretamente, não só por servir de parâmetro no julgamento de propostas, mas também como referência para as licitantes elaborarem suas propostas.

Ao se ter um valor incorreto, e que em alguns casos é utilizado como valor máximo a ser pago, a entidade corre o risco de contratar preços próximos a esse limite e que podem estar acima dos praticados no mercado, causando, assim, prejuízo ao erário.

Com relação ao Pregão 18/2012, ficou evidenciado um equívoco da equipe de planejamento da contratação. Em que pese o argumento do gestor de que o preço contratado para o item II do lote II ter sido inferior ao valor estimado correto ou equivocado, a administração ficou exposta ao risco de contratar preços acima dos praticados no mercado, caso não houvesse competitividade no certame licitatório.

c) Utilização de orçamento desatualizado nos Pregões 13/2012 e 19/2012

O art. 43, inciso IV, da lei 8.666/93 preceitua que:

"Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

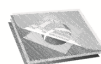
[...]

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;" (grifos nossos)

Como se observa, a norma estabelece que a verificação da conformidade das propostas com os preços praticados no mercado é um procedimento a ser executado na fase de julgamento do certame.

Assim, para que se possa verificar essa conformidade, é necessário que o valor estimado de contratação, estabelecido por meio de pesquisa de preços, reflita a realidade do mercado. Quando se utiliza orçamentos antigos na determinação desse valor, a administração fica exposta ao risco de contratar preços que podem estar em dissonância com os praticados no mercado.

A esse respeito, destaca-se o Acórdão do TCU nº 2737-49/09 - Plenário:



“1) O DNIT está realizando licitações com orçamentos defasados, o que traz o risco de contratação de preços que não espelhem efetivamente a realidade do mercado;” (grifo nosso)

Importante salientar que em relação ao Pregão 13/2012, que tinha como objeto equipamentos que possuem alta tecnologia, um fator a considerar é a possibilidade de esses equipamentos serem importados e, dessa forma, com o decurso do tempo, os preços sofrerem influência da taxa cambial.

No caso do Pregão 13/2012, cumpre destacar, ainda, que o orçamento com data de 29/02/2012 da empresa Comercial e Importadora WILD, CNPJ: 01.905.120/0001-09, poderia ser desconsiderado, tendo em vista que, com a renovação da pesquisa de mercado, solicitada pela Procuradoria Federal Especializada do Incra, a entidade obteve três proposta com valores mais atuais e que poderiam formar o valor estimado de contratação para os dois itens do certame.

Com relação ao Pregão 19/2012, ficou evidenciada a falha da entidade ao não atualizar a pesquisa de preços. Além disso, o argumento de que os preços adjudicados foram menores que os orçados não justifica a impropriedade apontada, uma vez que a Entidade ficou exposta ao risco de contratar preços que podem estar em dissonância com os praticados no mercado.

d) Utilização de apenas 2 preços para formação de valor estimado de contratação de item do Pregão 18/2012

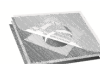
A pesquisa de preços tem, entre outras finalidades, a de estimar o custo médio do objeto que se pretende adquirir, servindo de referência à administração para verificar se dispõe de recursos para adquiri-lo e, também, orientando o julgamento das propostas.

Para isso, é importante que essa pesquisa seja realizada de forma ampla, isto é, abranja tanto o mercado como os órgãos ou entidades da administração pública.

Embora a legislação pertinente não estabeleça parâmetros objetivos acerca da amplitude da pesquisa de preços, cumpre destacar que a jurisprudência do TCU considera como ideal um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos. É o que se depreende do Acórdão nº 3219/2010-Plenário, conforme segue:

“3.11.53 A jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 3.506/2009-1ª Câmara, 1.379/2007-Plenário, 568/2008-1ª Câmara, 1.378/2008-1ª Câmara, 2.809/2008-2ª Câmara, 5.262/2008-1ª Câmara, 4.013/2008-1ª Câmara, 1.344/2009-2ª Câmara, 837/2008-Plenário e 3.667/2009-2ª Câmara, é no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, consistindo essa pesquisa em ter um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos. Se não for possível obter o número razoável de cotações, faz-se necessária a apresentação de justificativa.” (grifo nosso)

Como se observa, no caso de não se obter um número mínimo de três cotações, é necessário apresentar justificativas.



Em que pesem as alegações do gestor, não foi encontrado no processo administrativo licitatório justificativa para utilização de apenas duas propostas na formação do valor de contratação do item III do lote I, tampouco foram localizados documentos que comprovem a reiteração das solicitações de orçamento aos fornecedores.

Cumprе ressaltar que a formação do valor estimado de contratação com base em poucas cotações sujeita a entidade a estabelecer valores que possam não representar os preços correntes no mercado e, por consequência, contratar preços que podem causar prejuízos aos cofres públicos.

Tal fato pode agravar-se quando há grande variação entre os preços coletados, a exemplo do Pregão 18/2012 em que os valores levados em conta foram R\$ 665,65 e R\$ 950,00. Como se vê, há uma discrepância de 30% entre eles.

Ainda sobre o assunto, destaca-se o disposto na ementa do Acórdão TCU nº 0254/2007-1:

“2. O número de cotações ou de empresas a serem consultadas para a elaboração da estimativa de preço do objeto a ser licitado deve ser ampliado, na medida do possível, com vistas a conferir maior confiabilidade e representatividade para a aferição dos preços correntes de mercado.”

O orçamento base do Incra deve ser adequado (refletir preços reais de mercado) e suficiente (abarcар ampla pesquisa de preços), já que subsidia a contratação de bens e serviços que serão pagos com recursos públicos, devendo a Administração zelar pelo princípio da economicidade para contratar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Por fim, em que pese ter sido apresentada, após reunião de busca conjunta de soluções, manifestação da Unidade para dirimir a recomendação proposta, a constatação será mantida para acompanhamento das medidas por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

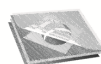
Recomendação 1: Estabelecer rotinas (checklists, manual) que visem à definição de critérios objetivos e padronizados para o planejamento das licitações, no tocante à elaboração do orçamento-base.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Sobrepção no orçamento base em razão da ausência de análise crítica de preços cotados para formação do valor estimado de contratação no Pregão 19/2012, no montante de R\$ 1.973.545,44

Fato

Na análise do processo licitatório do Pregão nº 19/2012, verificou-se a ocorrência de sobrepreço no orçamento base, em decorrência da não realização de análise crítica dos preços cotados para fins de determinação do valor estimado de contratação.



Na consolidação dos preços cotados, pelo menos para 37 itens dos 220 licitados (17%) não foram desconsiderados valores destoantes, conforme tabela abaixo, fazendo com que alguns preços ficassem muito acima e outros muito abaixo das médias calculadas sem esses valores:

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	Unidade	QTD.	Pesquisa de Preços					
				EXEMPLUS	TRIPS	DGRAU	ATA MDA / PREMIER	TCU	CGU
8.13	Envelope tamanho C6 - 114x162 mm	Und	500	0,09	0,10	0,10	5,00		
8.15	Envelope para A2 111x146mm	Und	500	0,16	0,15	0,16	5,00		
8.12	Envelope tamanho DL - 110x220 mm	Und	500	0,25	0,20	0,30	5,00		
9.7	conexão de internet: link ip mínimo de 4mb bidirecional dedicado exclusivo com disponibilidade mínima de 99,9%.	Und	5.932	39,00	45,00	43,00	750,00		
8.17	Etiqueta adesiva 7x5 cm - branca	Und	500	0,60	0,40	0,52	8,00		
14.6	Espaço físico (auditório, sala ou espaços multi uso) - capacidade p/ atender 101 a 150 (cento e cinquenta) pessoas.	Diária	28	400,00	800,00	630,00		4.800,00	
14.9	Espaço físico (auditório, sala ou espaços multi uso) - capacidade p/ atender 301 a 400 pessoas	Diária	4	1.800,00	2.000,00	1.960,00		9.600,00	
14.4	Espaço físico (auditório, sala ou espaços multi uso) - capacidade p/ atender 21 a 50 (cinquenta) pessoas.	Diária	452	250,00	500,00	390,00		1.440,00	
5.6	Cadeira sem braço em tecido	Und/Diária	14.830	8,00	10,00	9,00		30,00	
9.3	No-Break bivolt, 1200 VA, 4 tomadas	Und/Diária	2.400	13,00	80,00	48,00	15,00		
1.4.2	Ônibus 45 lugares, executivo, com motorista (portando celular), combustível e ar condicionado - km extra	Km	1.000	17,00	1,80	9,70	4,80		
11.20	Serviço de edição de áudio e vídeo, com entrega do produto final com matriz em DVD e miniDV com identificação de cada matriz.	Hora	6.400	42,00	44,00	45,00	50,00	25,00	160,00
7.1	Serviço de liberação para internet a cabo/ adsl - acesso rápido	Diária	4.000	50,00	80,00	67,00	200,00	20,00	45,00
8.34	Caixa de clips galvanizado nr 4/0, com 50 clips	Und	100	6,00	7,00	6,00	17,50		
5.8	Giratória sem braço e ou com braço	Und/Diária	14.830	10,00	15,00	13,00	3,49	30,00	
9.6	Hardware: processador pentium dual core de 2.0 Ghz de velocidade; hd de 320 gb; placa de rede 10/100 mbps; memória ram 2 gb ddr; placa de vídeo de 250 mhz e 128 mb; monitor de vídeo de 19" de lcd; gabinete com duas entradas frontais usb 2.0, teclado, mou	Und/Diária	11.864	39,00	120,00	82,00	30,00		
11.21	Serviço de transcrição de audio, com digitação, arte final, impressão e encadernação do material apurado.	Hora	6.400	105,00	44,00	78,00		25,00	
9.5	Hardware: processador pentium 4 de 3.2 ghz de velocidade ; hd de 120 gb; placa de rede 10/100 mbps; memória ram 2 gb ddr; placa de vídeo de 250 mhz e 128 mb; monitor de vídeo de 17" de lcd; gabinete com duas entradas frontais usb 2.0, teclado, mouse, com	Und/Diária	1.600	39,00	100,00	72,00	30,00	30,00	30,00
11.19	Serviço de filmagem para realização de serviços de gravação making off e edição de vídeos, com equipamento profissional.	Diária/Categoria	800	255,00	500,00	390,00			170,00



11.2	Coordenador de produção para trabalhar no período de pré produção, durante realização do evento e pós produção. responsável por coordenação geral das equipes	Diária (8h)	800	252,00	400,00	330,00	150,00	95,00	100,00
4.9	Montagem básica	m²	2.000	180,00	120,00	155,00	250,00		130,00
11.17	Serviço de fotógrafo profissional, com equipamento digital profissional reflex, mínimo de 8.5 megapixel, entrega material editado em dvd, editado e tratado.	Diária/Categoria	800	350,00	600,00	490,00	60,00	200,00	210,73
4.3	Tenda sanfonada, sistema de encaixe, unidas com parafuso e conexões em aço inoxidável com solda eletrônica	m²/Diária	4.000	24,00	30,00	27,00	7,50		30,00
8.30	Caneta esferográfica, cores diversas, com aplicação de logomarca	Und	3.140	4,00	6,00	5,00	0,45	12,00	2,20
8.1	Isopor com capacidade de 30 litros, com gelo incluso	Und/Diária	1.600	11,00	15,00	13,00	5,00		
5.12	Mesa em laminado branco 120x60cm	Und/Diária	1.112	17,00	20,00	19,00	6,98		
5.10	Mesa branca pvc	Und/Diária	282	12,00	18,00	15,00	0,81	20,00	
12.5	Tripé para banners, cor preto e com estrutura reforçada	Und/Diária	1.600	13,00	10,00	12,00	17,45	5,00	5,00
11.12	Profissional capacitado a prestar serviços de telefonista	Diária/Categoria	200	125,00	100,00	120,00	20,00		
4.7	Testeira em lona vinílica plotada e fixada em estrutura de alumínio	m²	537	70,00	90,00	82,00	6,50		
8.8	Copo de plástico branco, descartável, capacidade 200ml, embalagem com 100 und.	Und	500	7,00	4,00	5,00	0,35		
3.2.2	Iluminação do totem em spot com lâmpada incandescente 40w fixada no topo do totem, com instalação.	Und/Diária	8	90,00	105,00	101,00	3,50		
3.2.4	Iluminação da testeira em luminária direcionável com haste fixa e lâmpada incandescente 40w fixada no topo da testeira	Und/Diária	8	160,00	150,00	160,00	5,00		
3.2.1	Iluminação interna do estande em spot com lâmpada pl 26w, com instalação.	Und/Diária	8	110,00	120,00	119,00	3,50		
3.2.3	Iluminação nos painéis fotográficos/informativos e testeiras em luminária com haste flexível 9cm e lâmpada dicróica 50w	Und/Diária	8	150,00	180,00	170,00	3,50		
8.24	Cavalete flip chart com bloco de no mínimo 20 folhas recicladas e 04 (quatro) pincéis em cores diferentes.	Und/Diária	800	25,00	30,00	28,00		7,00	10,00
9.1	Scanner de mesa colorido, resolução optica 4800dpi, profundidade 96bits, conexão USB, Área de digitalização mínima tamanho A4	Und/Diária	800	32,00	50,00	42,00	1,50		6,00

Ressalta-se que essa amostra foi selecionada com base nos itens que apresentaram discrepâncias mais representativas entre os preços coletados.

Esses 37 itens somam o montante orçado de R\$ 5.457.454,88. Caso o Incra excluísse do orçamento consolidado os valores consideravelmente distintos, o orçamento estimado cairia para R\$ 3.483.909,44, apresentando uma redução de R\$ 1.973.545,44 (36% do orçamento da Administração), considerando somente esses itens.

Com relação à tabela acima, cumpre fazer algumas observações referentes às discrepâncias entre os preços:



ITEM	DESCRIÇÃO	QTD. (a)	Média de preço Unitária Orçamento (b)	Média Total Orçamento (c)=(a)x(d)	Preço de Mercado (d)	Média Total Preço de mercado (f)=(a)x(d)	Preço contratado	Observações
8.13	Envelope	500	1,32	661,38	0,10	50,00	0,05	O preço de R\$ 5,00, retirado da ata do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), refere-se a um pacote com 100 unidades de envelopes, enquanto o Pregão 19/2012 cotou por unidade. Como preço de mercado, foram adotados os valores das médias unitárias sem os valores destoantes.
8.15	Envelope	500	1,37	683,25	0,16	80,00	0,05	
8.12	Envelope	500	1,44	718,75	0,25	125,00	0,05	
8.17	Etiqueta 7x5	500	2,38	1.190,00	0,51	255,00	0,05	O preço de R\$ 8,00, retirado da ata do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), refere-se a uma caixa com 100 folhas, enquanto o Pregão 19/2012 cotou por unidade. Como preço de mercado, foi adotado o valor da média unitária sem os valores destoantes.
5.8	Cadeira	14.830	14,30	212.039,34	3,25	48.197,50	8,00	O preço de R\$ 30,00, retirado do contrato do TCU, refere-se a um conjunto de 10 cadeiras/dia, enquanto o Pregão 19/2012 cotou por unidade/dia. Ressalta-se que, de acordo com o preço do TCU, o valor unitário da cadeira seria R\$ 3,00. Além disso, há um valor de R\$ 3,49 referente à ata do MDA. Como preço de mercado, foi considerada a média desses dois valores, os quais representam os preços praticados no mercado. Assim, verifica-se que os preços R\$ 10,00 - R\$ 15,00 - R\$ 13,00, cotados respectivamente pelas empresas Exemplus, Trips e Dgrau, destoam muito daqueles valores contratados pela administração pública.
8.34	Clips	100	9,13	912,50	1,63	163,00	2,00	O preço de R\$ 17,50, retirado da ata do MDA, está equivocado. Nessa ata, a caixa de clips (item 9.89) está com o valor de R\$ 0,35, para caixas de clips c/ 50 unidades, de variadas cores e tamanhos. Dessa forma, verificou-se que houve um equívoco na consolidação dos preços para formação do valor estimado de contratação do item. Além disso, em uma pesquisa de mercado realizada na internet, foram encontrados os seguintes valores para o mesmo item do Pregão 19/2012: R\$ 1,40 - R\$ 2,00 - R\$ 1,50, dos quais resulta como média o valor de R\$ 1,63, o qual foi utilizado como preço de mercado. Assim, verifica-se que os preços R\$ 6,00 - R\$ 7,00 - R\$ 6,00, cotados respectivamente pelas empresas Exemplus, Trips e Dgrau, destoam muito daqueles de mercado pesquisados na internet.
9.5	Estação de trabalho Tipo 1	1.600	50,17	80.266,67	30,00	48.000,00	10,00	Quanto a este item, verifica-se que há três preços no valor de R\$ 30,00 referentes aos contratos do TCU e CGU e da ata do MDA. Dessa forma, o valor estimado de contratação deveria pautar-se pelos preços praticados nos órgãos públicos, ou seja, R\$ 30,00.



8.30	Caneta esferográfica	3.140	4,94	15.516,83	1,04	3.265,60	3,00	Em uma pesquisa de mercado realizada na internet, foram encontrados os seguintes valores para o mesmo item do Pregão 19/2012: R\$ 0,99 - R\$ 1,19 - R\$ 0,89 e R\$ 1,10, dos quais resulta como média o valor de R\$ 1,04, o qual foi utilizado como preço de mercado. Assim, verifica-se que os preços R\$ 4,00 - R\$ 6,00 - R\$ 5,00, cotados respectivamente pelas empresas Exemplus, Trips e Dgrau, destoam daqueles de mercado pesquisados na internet.
8.8	Copo de plástico branco, descartável, capacidade 200ml, embalagem com 100 und	500	4,09	2.043,75	4,19	2.095,00	0,10	Em uma pesquisa de mercado realizada na internet, foram encontrados os seguintes valores para o mesmo item do Pregão 19/2012: R\$ 4,5 - R\$ 3,71 e R\$ 4,35, dos quais resulta como média o valor de R\$ 4,19, o qual foi utilizado como preço de mercado. Assim, verifica-se que o preço de R\$ 0,35 retirado da ata do MDA, destoa daqueles de mercado pesquisado na internet e não deveria ser levado em conta para formação do valor estimado.
				314.032,47		102.231,10		

Como se observa, em alguns casos, na orçamentação não foi verificada a compatibilidade entre as especificações de itens constantes de ata ou contratos de órgão públicos e os do Termo de Referência do Pregão 19/2012.

Outro ponto a destacar é a ocorrência de sobrepreço de R\$ 211.801,37 só para esses nove itens. Esse valor foi obtido ao se comparar a média total do orçamento da entidade (R\$ 314.032,47) com a média total baseada nos preços de mercado (R\$ 102.231,10).

Destaca-se, ainda, a ocorrência de sobrepreço nos preços contratados para os itens 5.8 (Cadeira) e 8.30 (Caneta esferográfica). No primeiro item verifica-se sobrepreço unitário de R\$ 4,75 e total de R\$ 70.442,50, comparando-se os preços contratados com os de mercado. Já para o segundo item, o sobrepreço unitário foi de R\$ 1,96 e o total de R\$ 6.154,40, utilizando os mesmos parâmetros de cálculo do item anterior.

Apesar da não realização no Pregão 19/2012, cumpre informar que a análise crítica dos preços cotados para fins de determinação do valor estimado de contratação é praticada no Incra, a exemplo do Pregão 22/2012.

Causa

Ausência de critérios objetivos e padronizados para a elaboração do orçamento-base, bem como controles internos de revisão.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento à Solicitação de Auditoria 201303889/006, de 20/2/2013, a entidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado esclarecimentos por meio do MEM. 17/2013/DAA-1/INCRA, de 2/4/2013, conforme segue:

“Realmente não foi efetuada uma análise crítica da pesquisa de mercado que levou a fixação dos preços máximos para o certame licitatório, entretanto, conforme pode ser observado no quadro abaixo, levando em consideração o Anexo I da SA em análise, os preços adjudicados no



certame foram abaixo dos preços considerados como "Média sem cotação destoante".

[...]

Ressalta-se ainda, que na análise ora efetuada, constatamos que 90% dos itens apontados, tiveram preços adjudicados abaixo do menor preço da pesquisa de cada item.

Em virtude do apontamento apresentado pela CGD, nas próximas licitações, adotaremos, o critério de análise crítica das pesquisas de mercado, evitando assim distorções dos preços máximos a serem praticados no ato dos certames licitatórios."

Após reunião de busca conjunta de soluções, realizada entre o Incra e a CGU no dia 01/07/2013, foi encaminhado, pelo Incra, correio eletrônico de 04/07/2013, contendo as propostas de soluções da Diretoria de Gestão Administrativa, como segue:

"Proposta de Solução DA

<i>Apontamento</i>	<i>Recomendação</i>	<i>Providências já Adotadas</i>	<i>Providências a serem adotadas</i>	<i>Prazo</i>
<i>Não realização de análise crítica dos preços cotados para formação do valor estimado de contratação</i>	<i>Recomendação 1:</i> <i>Parecer com análise dos preços de todos os itens discrepantes no orçamento base, ratificando os de mercado contratados e, em caso de sobrepreço, efetuar imediata repactuação do contrato.</i> <i>Recomendação 2:</i> <i>Abster-se de autorizar adesão</i>	<i>Reforço da Equipe de Licitação com Pessoal Qualificado (junho de 2013)</i>	<i>Repactuação dos Preços Registrados na ATA (Sobrepreço)</i>	<i>45 dias</i>
		<i>Levantamento dos Itens Contratados</i>	<i>Estudo sobre Glosa</i>	<i>15 dias</i>
		<i>Não autorização dos Itens apontados pela CGU como "sobrepreço"</i>	<i>Nova Licitação</i>	<i>115 dias</i>
		<i>Indeferimento de Pedidos de Adesão</i>	<i>Portaria Criando Atribuição de Gestão de Custos e Pesquisa de Preços à DAA-2</i>	<i>10 dias</i>
			<i>Adequação do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos – Item Pesquisa de Preços (análise crítica)</i>	<i>20 dias"</i>

Análise do Controle Interno

A não realização de análise crítica dos preços cotados para formação do valor estimado de contratação expõe a entidade ao risco de contratar preços que podem estar em dissonância com os praticados no mercado, caso não haja competitividade no certame licitatório, podendo causar prejuízos aos cofres públicos.

Ao se realizar uma pesquisa de preços a fim de estabelecer o valor estimado de contratação, é necessário realizar um juízo crítico de forma a desconsiderar preços que



destoam dos demais coletados para determinado item ou subitem e, dessa forma, obter um valor que guarde compatibilidade com o mercado.

Sobre o assunto, convém destacar a ementa do Acórdão TCU nº 1.108/2007-Plenário:

"Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado."

No mesmo sentido está o Acórdão TCU nº 0403-02/2013-1, segundo o qual:

"8. [...] o "orçamento elaborado com base em consultas que apresentam grandes variações de preços (...) não se presta para representar os preços praticados no mercado" "

Como se nota, coletar preços e deles se extrair a média não é suficiente para encontrar o que seja o parâmetro de mercado. É necessário que se faça um juízo crítico desses preços, principalmente quando há grandes variações entre eles.

Além disso, é necessário, também, que nas pesquisas praticadas em órgãos ou entidades da administração pública, verifique-se a compatibilidade entre as especificações constantes de ata ou contratos e os que se quer licitar.

Assim, ficou evidenciada, no Pregão 19/2012, a falha da entidade ao não realizar a análise crítica dos preços cotados para formação do valor estimado de contratação. Além disso, o argumento de que os preços adjudicados foram menores que preços considerados como "Média sem cotação destoante" não justifica a impropriedade apontada, uma vez que a entidade ficou exposta ao risco de contratar preços que podem estar em dissonância com os praticados no mercado.

Por fim, em que pese ter sido apresentada, após reunião de busca conjunta de soluções, manifestação da Unidade para dirimir as recomendações propostas, a constatação será mantida para acompanhamento das medidas por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: Emitir parecer que contemple a análise dos preços contratados pelo Incra para todos os itens cuja pesquisa de preços apresentou discrepância no orçamento base do Pregão 19/2012, ratificando os preços de mercado contratados e, para aqueles itens com sobrepreço, efetuar imediata repactuação do contrato; ou manifestar formalmente pela não utilização da Ata de Registro de Preços, caso o Incra conclua pela sua inadequação.

Recomendação 2: Abster-se de autorizar adesão à Ata de Registro de Preços, oriunda do Pregão Eletrônico nº 19/2012, por parte de outros órgãos e entidades, até a conclusão da análise dos preços e repactuação do contrato.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO



Não instituição de controles internos para definição de critérios de inexecutabilidade e julgamento adequado de propostas e não realização de diligência para averiguar preços inexequíveis de licitante vencedora

Fato

No relatório de Auditoria Anual de Contas referente ao exercício 2011 (Relatório 201203412, itens 4.1.1.1 e 6.1.3.4.), de 24/07/2012, e na Nota de Auditoria nº 201207254/002, de 26/12/2012, esta Unidade Técnica de Controle constatou a ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários nos editais licitatórios do Incra, que geraram como consequência a contratação de empresa com proposta manifestamente inexequível, bem como a não realização de diligências para confirmação de propostas presumidamente inexequíveis.

Naquela oportunidade recomendou-se a promoção de capacitação de servidores da área de licitações e contratos, principalmente no tocante ao estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços unitários e vinculação ao instrumento convocatório quando do julgamento das propostas. Além disso, recomendou-se a instituição de rotinas de revisão de editais antes da publicação do documento, visando identificar fragilidades que prejudiquem a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração, principalmente no tocante ao estabelecimento de critérios objetivos de inexecutabilidade de preços unitários.

No Plano de Providências Permanente, documento instituído pela CGU para acompanhamento das medidas adotadas pelo Gestor para saneamento das causas identificadas, verificou-se que a Autarquia não encaminhou providências para as recomendações elencadas acima, à exceção da capacitação, já que foi informado que *"foram realizados os seguintes cursos: Licitações e Contratos, Semana de Administração Orçamentária e Financeira de Contratações Públicas, Licitações Contratos, Termos de Referências, Registros de Preços e Pregão com Simulação e Gestão de Contratos de Repasse, dentre outros"*.

Assim, após análise dos processos administrativos licitatórios dos Pregões 13/2012, 15/2012 e 19/2012, foram constatadas as mesmas impropriedades identificadas em editais passados, detalhadas a seguir:

Pregão	Objeto	Orçamento Incra	Impropriedades
13/2012	Aquisição de Receptores de Sinais de Satélite GNSS.	R\$ 2.419.678,75	Ausência de critérios objetivos de inexecutabilidade no edital e no Termo de Referência
15/2012	Serviços de limpeza, conservação, higienização.	R\$ 2.201.238,72	
19/2012	Serviços de assessoria em eventos.	R\$ 15.577.411,84	Não realização de diligência para averiguar preços inexequíveis de licitante vencedora

a) Ausência de critérios objetivos de inexecutabilidade no edital e no Termo de Referência



Na análise dos processos licitatórios dos Pregões nº 13/2012 e 15/2012, não foram identificados, no edital e no Termo de Referência, critérios objetivos de inexequibilidade, o que vai de encontro ao princípio do julgamento objetivo e ao inciso VII do artigo 40 da Lei 8.666/93, segundo o qual:

“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:

[...]

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;” (grifo nosso)

a.1) Pregão 13/2012 (Aquisição de Receptores de Sinais de Satélite GNSS)

No edital do pregão, está prevista a desclassificação de propostas que apresentarem preços manifestamente inexequíveis, de acordo com o item 7.4.2 do preâmbulo do edital seguir:

“7.4.2 – Serão desclassificadas as propostas que:

[...]

c) Apresentarem preços que sejam manifestamente inexequíveis.”
(grifo nosso)

Apesar dessa previsão, não consta critério objetivo que possa aferir uma aparente inexequibilidade e balizar o julgamento das propostas sem o risco de incorrer em subjetividade.

a.2) Pregão 15/2012 (Serviços de limpeza, conservação, higienização)

No edital do pregão, está prevista a desclassificação de propostas que apresentarem preços manifestamente inexequíveis, de acordo com o item 78 do preâmbulo do edital seguir:

“78. Será desclassificada a proposta final que: [...]

78.3. Apresentar preços que sejam manifestamente inexequíveis;

78.4. Não vier a comprovar sua exequibilidade, em especial em relação ao preço e à produtividade apresentada.

79. Consideram-se preços manifestamente inexequíveis aqueles que, comprovadamente, forem insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação pretendida.

80. A inexequibilidade 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.

81. Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preços, ou em caso de necessidade de esclarecimentos complementares, poderá ser efetuada diligência, na forma do §3º do art. 43 da Lei nº 8.666/93, para efeito de comprovação da exequibilidade, podendo adotar, dentre outros, os seguintes procedimentos:

*81.1. Questionamentos junto à proponente para a apresentação de justificativas e comprovações em relação aos custos com **indícios de inexecuibilidade;***” (grifo nosso)

Apesar da previsão acima, não consta critério objetivo que possa aferir uma aparente inexecuibilidade e balizar o julgamento das propostas sem o risco de incorrer em subjetividade.

b) Não realização de diligência para averiguar preços inexecuíveis de licitante vencedora

Em análise ao processo administrativo licitatório do Pregão nº 19/2012 verificou-se que não foi realizada diligência para averiguar a exequibilidade de preços ofertados pela licitante vencedora, o que vai de encontro ao disposto no inciso IV do artigo 43 da Lei 8.666/93, conforme segue:

“Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

[...]

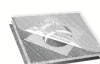
IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;” (grifo nosso)

Cumprir destacar que havia, no preâmbulo do edital, critério objetivo para aferição de inexecuibilidade aparente, conforme excerto a seguir:

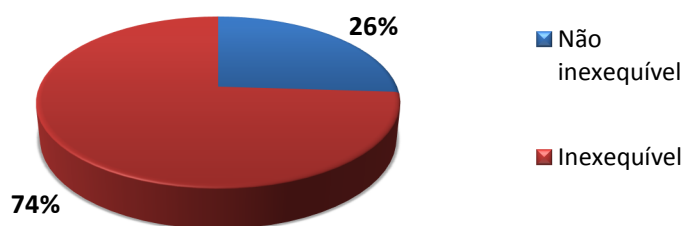
“5.11 - Nos valores finais propostos para cada item e subitem, relativos a proposta da licitante vencedora, cujos valores forem inferiores a 70% (setenta por cento) dos valores estimados da Planilha de Formação de Custo, a licitante ficará sujeita a comprovar que dispõe de condições materiais/legais para executar sua proposta por meio de documentos comprobatórios de exequibilidade, para os quais poderão ser realizadas diligências, se necessário, inclusive à empresa.

5.12 - A não comprovação da exequibilidade dos preços ou a não confirmação da autenticidade de documentos acarretará a imediata desclassificação da proposta da licitante.” (grifo nosso)

Do total de 220 subitens do pregão, a licitante vencedora ofereceu preço inexecuível para 162 deles (74%), de acordo com o critério previsto no item 5.11 do edital.



Percentual de itens inexecuíveis



Ainda sobre esse ponto, a título de exemplo, estão listados abaixo os itens que tiveram desconto acima de 90% do valor orçado para o item:

Item	Especificação	Unidade	Média Unitária R\$	Valor Contratado R\$	Inexecuibilidade (Valor Contratado / Média Unitária)
4.4	Fechamento de tenda em lona transparente e/ou branca, para laterais de tendas	m²/Diária	10,69	1,00	9%
3.1.2	Mixer - console 48 canais com equalização em 4 bandas paramétricas, 8 auxiliares, endereçamento para 8 subgrupos e l&r.	Und/Diária	109,50	10,00	9%
8.1	Isopor com capacidade de 30 litros, com gelo incluso	Und/Diária	11,00	1,00	9%
8.18	Etiqueta adesiva 5x4 cm - branca	Und	0,56	0,05	9%
3.2.4	Iluminação da testeira em luminária direcionável com haste fixa e lâmpada incandescente 40w fixada no topo da testeira	Und/Diária	118,75	10,00	8%
6.18	Extensão elétrica com 05 tomadas, fio terra, em forma de régua, cabo de 10 metros	Und	37,50	3,00	8%
3.2.3	Iluminação nos painéis fotográficos/informativos e testeiras em luminária com haste flexível 9cm e lâmpada dicróica 50w	Und/Diária	125,88	10,00	8%
5.21	Suporte oficial para bandeiras (de altura de acordo com espaço) para cerimonial.	Diária	12,60	1,00	8%
3.1.13	Pedestal preto/ metálico	Und/Diária	13,80	1,00	7%
6.1	Aparelhos de telefone com chamada para ramal	Und/Diária	7,35	0,50	7%
8.25	Quadro branco dimensões mínimas de 150x120cm, com apagador e 03 pincéis em cores diversas.	Und/Diária	18,33	1,00	5%
11.18	Serviço de gravação de cópia de CD/DVD	Und	38,50	2,00	5%
8.32	Borracha branca, retangular, tipo escolar	Und	0,98	0,05	5%
8.7	Copos em papel cartão branco simples com 179 gr., descartável, ref.m-55, capacidade 200ml - embalagem com 100 unidades	Und	1,96	0,10	5%
6.2	Aparelhos de telefone com chamada para ramal sem fio com alcance de 100m	Und/Diária	10,25	0,50	5%
8.43	Perfurador de papel, 2 furos, capacidade 35 folhas	Und	20,50	1,00	5%
9.7	conexão de internet: link ip mínimo de 4mb bidirecional dedicado exclusivo com disponibilidade mínima de 99,9%.	Und	219,25	10,00	5%



8.44	CD-R gravável (80min/700mb)	Und	1,25	0,05	4%
3.1.3	Equalizadores gráficos, estéreo de 31 bandas	Und/Diária	25,25	1,00	4%
8.13	Envelope tamanho C6 - 114x162 mm	Und	1,32	0,05	4%
8.42	Grampeador grande com grampo	Und	27,00	1,00	4%
8.15	Envelope para A2 111x146mm	Und	1,37	0,05	4%
8.12	Envelope tamanho DL - 110x220 mm	Und	1,44	0,05	3%
8.33	Apontador para lápis, formato retangular em plástico.	Und	1,49	0,05	3%
4.11	Projeto básico	Serviço	3.036,00	100,00	3%
3.1.7	Microfone de lapela sem fio	Und/Diária	31,00	1,00	3%
6.3	Com reposição de toner e papel	Und/Diária	17,80	0,50	3%
8.45	DVD-R gravável (120min/4.7gb)	Und	1,88	0,05	3%
4.12	Projeto especial	Serviço	4.050,00	100,00	2%
8.8	Copo de plástico branco, descartável, capacidade 200ml, embalagem com 100 und.	Und	4,09	0,10	2%
8.17	Etiqueta adesiva 7x5 cm - branca	Und	2,38	0,05	2%
6.14	Aparelho de DVD Player com controle remoto	Und/Diária	25,40	0,50	2%

Ressalta-se que na ata do pregão há menção à realização de diligência para o item 3.1 (Sonorização), o qual é composto de apenas 13 subitens. Ademais, consta no processo licitatório, fls. 816 a 824, documento em nome da empresa Start Audio Visual, CNPJ: , o qual possui uma lista de itens referentes a áudio, vídeo, elétrica e informática com os respectivos valores, estoques, marcas e modelos.

Entretanto, não há, no processo administrativo, justificativa formal da licitante vencedora para os 162 preços ofertados com inexecutabilidade aparente, tampouco documento do Incra em que conste análise da executabilidade desses preços comprovando que a diligência foi realizada.

Causa

O Diretor de Gestão Administrativa, no âmbito da Coordenação-Geral de Administração e Serviços Gerais (DAA), não adotou providências para melhorias dos controles internos para planejamento das licitações do Incra, mesmo após recomendação desta CGU, contemplada no Relatório de Auditoria Anual de Contas 201203412/041 (itens 4.1.1.1 e 6.1.3.4.) e na Nota de Auditoria nº 201207254/002, de 26/12/2012, e em desacordo com os artigos 19 e 29 do Regimento Interno do Incra.

Manifestação da Unidade Examinada

a) Pregão nº 13/2012 (Aquisição de Receptores de Sinais de Satélite GNSS)

No tocante à ausência de critérios objetivos de inexecutabilidade no edital e no Termo de Referência, em atendimento à Solicitação de Auditoria 201303889/005, de 07/02/2013, a entidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado esclarecimentos por meio do MEM. 12/2013/DAA-1/INCRA, de 20/02/2013, conforme segue:

“Por se tratar de bens com entrega imediata, e no caso de descumprimento contratual, caberia a Administração a aplicação de Sanções, não foram adotados critérios específicos de inexecutabilidade da proposta no edital. Neste caso, se fosse necessário, aplicaria



subsidiariam ente o §3º do art. 43 da lei 8.666/93, de forma a sanear dúvidas.”

b) Pregão nº 15/2012 (Serviços de limpeza, conservação, higienização) e Pregão nº 19/2012 (Serviços de assessoria em eventos)

Com relação à ausência de critérios objetivos de inexequibilidade no edital e no Termo de Referência, em atendimento às Solicitações de Auditoria 201303889/003, de 1/2/2013, e 201303889/006, de 20/2/2013, a entidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado esclarecimentos por meio do MEM. 17/2013/DAA-1/INCRA, de 2/4/2013, conforme segue:

“Os itens 78.3 e 79 tratam da análise de exequibilidade de propostas dos licitantes. Esta análise é feita com base na planilha de composição de preços (anexo I do Termo de referência), caso ainda haja alguma dúvida sobre a exequibilidade são feitas diligências conforme item 141 do edital.”.

c) Pregão nº 19/2012 (Serviços de assessoria em eventos)

Em atendimento às Solicitações de Auditoria 201303889/003, de 1/2/2013, e 201303889/006, de 20/2/2013, a entidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado esclarecimentos por meio do MEM. 17/2013/DAA-1/INCRA, de 2/4/2013, conforme segue:

“Durante a sessão do pregão a licitante foi diligenciada quanto aos equipamentos e esta encaminhou a listagem de equipamentos pertencentes à empresa START AUDIO VISUAL, conforme folhas 816 a 839 do processo, sendo que a empresa START é pertencente ao mesmo grupo da empresa Premier, comprovando a exequibilidade dos itens fornecidos.

A empresa ainda comprovou ter capacidade técnica para execução do objeto apresentando cópia de contrato com TCU, bem como atestados de capacidade técnica emitidos por pessoas jurídicas (MDS, Comitê Paraolímpico Brasileiro, entre outros).

Cabe destacar que no ano de 2010 o INCRA contratou a empresa Premier, por licitação semelhante, a qual prestou serviços a contento, demonstrando sua capacidade de execução dos eventos solicitados pelo Incra.”

d) Não instituição de controles internos para definição de critérios de inexequibilidade e julgamento adequado de propostas

“Em atendimento à Solicitação de Auditoria 201303889/010, de 18/03/2013, a entidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado esclarecimentos por meio do MEMO/INCRA/DAA-1/Nº 16/2013, de 20/02/2013, conforme segue:

“Em atendimento a solicitação de auditoria nº 201303889/010, com referência ao item 63, temos a informar que os Editais de licitação elaborados por servidores lotados nesta Divisão, constam a



previsibilidade dos art. 44 e 48 da lei nº 8.666/93, que nos casos de utilização da modalidade de Pregão subsidia a decisão final do certame, bem como são analisados e aprovados pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra.

Ressaltamos que nos editais não constam especificamente percentuais ou fixação de preços mínimos, até porque estaríamos infringindo a previsibilidade do inciso X do art. 40, entretanto no momento da análise da proposta, quando a proposta deixa transparecer que os preços ofertados podem vir a serem inexequível, adotamos os procedimentos de diligenciamento de forma a respeitar a previsibilidade do §5º do art. 29 da IN/02/2008.

Vale ressaltar que os modelos de Editais, em sua grande maioria seguem os padrões da AGU.”(sic)

Após reunião de busca conjunta de soluções, realizada entre o Incra e a CGU no dia 01/07/2013, foi encaminhado, pelo Incra, correio eletrônico de 04/07/2013, contendo as propostas de soluções da Diretoria de Gestão Administrativa, como segue:

“Proposta de Solução DA

Apontamento	Recomendação	Providências já Adotadas	Providências a serem adotadas	Prazo
Pregão 13/2012: Ausência de Critérios de Inexequibilidade	Recomendação 1: Apresentar parecer em que conste análise da adequabilidade da proposta de preço e da exequibilidade dos preços ofertados pela licitante vencedora para o Pregão 19/2012.	Aplicação de Planilha de Cálculo das Normas de Inexequibilidade	Parecer dos Pregoeiros sobre as Recomendações	15 dias
Pregão 15/2012: Ausência de Critérios de Inexequibilidade		Inclusão nos próximos editais das alíneas “a” e “b” do §1º do Art. 48 da Lei 8.666/93 e Art. 29 da IN 02/08	Abertura de Nova Licitação em substituição ao objeto do Pregão 19/2012	115 dias
Pregão 19/2012: Não Realização de Diligência para verificação da Inexequibilidade		Reforço de Pessoal Qualificado na Divisão de Licitação	Instituição de Metodologia de Diligência para as próximas contratações	30 dias”

Análise do Controle Interno

a) Ausência de critérios objetivos de inexequibilidade no edital e no Termo de Referência nos Pregões 13/2012 e 15/2012

Com relação à ausência de critérios objetivos de inexequibilidade no edital e no Termo de Referência dos Pregões 13/2012 e 15/2012, verifica-se que as alegações do gestor não justificam a ausência do referido critério.

Inicialmente, a Lei 8.666/93 em seu artigo 40, inciso VII, preceitua que o edital conterá em seu preâmbulo critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos. Ressalta-se que a norma não estabelece distinção de aplicação desses preceitos para obras, serviços, compras, sejam estas de entrega imediata ou parcelada.



Qualquer que seja o objeto da licitação, o objetivo desse critério de desclassificação é buscar a satisfação do interesse público, resguardando a instituição de contratar bens ou serviços por valores inexequíveis que possam comprometer a execução do objeto pretendido e provocar danos à administração. Para isso, é necessário que o pregoeiro ou a comissão de licitação se pautem por um referencial que oriente o julgamento das propostas.

Ainda, deve-se destacar a importância de estabelecimento de critérios ou parâmetros para análise da viabilidade das propostas, como observado no Acórdão TCU 109/2007 – Segunda Câmara:

“2.9.6.4. O essencial, a nosso ver, é que os critérios ou parâmetros utilizados para análise da viabilidade das propostas estejam especificados no instrumento convocatório, nos termos do art. 40, inciso X, art. 43, inciso IV, e art. 48, inciso II, da Lei de Licitações, de forma a garantir a apreciação objetiva das ofertas de acordo com os elementos previamente fixados no edital, assegurando assim a transparência dos certames e a desclassificação das propostas consideradas inexequíveis, segundo os critérios ou parâmetros adotados.”

Além disso, esses parâmetros servem de referencial que alertam o pregoeiro ou comissão para indícios de inexequibilidade, balizam o julgamento das propostas e podem evitar que propostas inexequíveis sejam apresentadas no certame.

Convém aqui ressaltar que a Lei de Licitações traz, no § 1º do artigo 48, parâmetros objetivos de inexequibilidade apenas para obras e serviços de engenharia, conforme segue:

“§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, 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:

- a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou*
- b) valor orçado pela administração.”*

Entretanto, conforme entendimento exarado no Acórdão TCU 697/2006, esses parâmetros podem ser utilizados para contratações de menor preço que não as relativas a obras e serviços de engenharia:

“11. Assim, no contexto da definição de critério para aferir inexequibilidade de preço, julgo que não há prejuízo à transparência e à lisura do certame valer-se dessa fórmula definida no art. 48, inciso II, § 1º, da Lei nº 8.666/93, ainda que para outras contratações de menor preço que não as relativas a serviços e obras de engenharia, uma vez que constitui mais um instrumento para verificação da exequibilidade do preço. Na verdade, esse dispositivo conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços. Isso porque sempre haverá a possibilidade de o licitante comprovar sua capacidade de bem executar os preços propostos, atendendo satisfatoriamente o interesse da administração.”

Nos casos em que não houver parâmetros objetivos definidos em outros normativos ou estabelecidos pela administração, não há impedimento para uso daqueles presentes no § 1º do artigo 48 da Lei 8.666/93, vez que não apontam para uma presunção absoluta.

Quanto ao Pregão 15/2012, tendo em vista que o objeto prevê prestação de serviços, faz-se necessário mencionar o disposto no § 5º do artigo 29 da Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 02/2008 que estatui sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não:

*“§ 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.” (grifo nosso)*

Como se nota, o próprio normativo estabelece um parâmetro objetivo de avaliação de viabilidade de preços. No entanto, tal parâmetro não foi previsto no edital.

No que tange à não instituição de controles internos para definição de critérios de inexecutabilidade e julgamento adequado de propostas, verifica-se que os argumentos apresentados não justificam as falhas apontadas. O que está em discussão não é a exigência de definição de percentuais ou fixação de preços mínimos, o que é vedado pela lei, mas sim a ausência de parâmetros objetivos para identificação de inexecutabilidade aparente, o que não contraria dispositivos da Lei 8.666/93, além da não adoção de providências para as recomendações contidas no relatório de Auditoria Anual de Contas referente ao exercício 2011 (Relatório 201203412, itens 4.1.1.1 e 6.1.3.4.), de 24/07/2012, e na Nota de Auditoria nº 201207254/002, de 26/12/2012.

Por fim, a não determinação de um critério objetivo, além de contrariar dispositivos legais, expõe a entidade ao risco de agir com subjetividade em possível julgamento de propostas no certame, ferindo o princípio do julgamento objetivo que norteia o procedimento licitatório, e de realizar contratação que possa ser desvantajosa para a administração e o interesse público.

b) Não realização de diligência para averiguar preços inexequíveis de licitante vencedora

A realização de diligência é importante etapa da fase de julgamento do processo licitatório, pois objetiva averiguar se a licitante tem como praticar os preços expostos na sua proposta de forma a não prejudicar a execução do objeto do certame.

Tendo em vista que o Pregão 19/2012 refere-se a serviços, cumpre destacar o disposto no § 3º do artigo 29 da Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 02/2008, que elenca alguns procedimentos de diligência que podem ser adotados quando houver indícios de inexecutabilidade, conforme segue:

§ 3º Se houver indícios de inexecutabilidade 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 8.666/93, para efeito de comprovação de sua executabilidade, 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 inexecutabilidade;*
- 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.*

Como se vê, o normativo apresenta vários procedimentos de que dispõe o pregoeiro para esclarecer uma presumida inexecutabilidade de preços.

Ainda sobre o assunto, o § 3º do artigo 43 da Lei 8.666/93 preceitua que:

“§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.”

Apesar de o dispositivo legal mencionar o termo “facultada”, ressalta-se que a promoção de diligência não é facultativa e sim obrigatória quando se está de frente com uma situação em que sejam necessários esclarecimentos que subsidiarão a escolha da proposta mais vantajosa para a administração.

É bom lembrar que o edital do Pregão 19/2012 previa que:

***“5.11 - Nos valores finais propostos para cada item e subitem, relativos a proposta da licitante vencedora, cujos valores forem inferiores a 70% (setenta por cento) dos valores estimados da Planilha de Formação de Custo, a licitante ficará sujeita a comprovar que dispõe de condições materiais/legais para executar sua proposta por meio de documentos comprobatórios de executabilidade, para os quais poderão ser realizadas diligências, se necessário, inclusive à empresa.*”**

5.12 - A não comprovação da exequibilidade dos preços ou a não confirmação da autenticidade de documentos acarretará a imediata desclassificação da proposta da licitante.” (grifo nosso)

Como se observa, havia no edital um parâmetro objetivo para aferir uma aparente inexequibilidade.

Deste modo, não obstante a existência de diversos mecanismos para obter informações mais precisas das licitantes, a obrigatoriedade de se verificar a vantajosidade da proposta e a previsão no edital do Pregão 19/2012, não ficou comprovada no processo administrativo a realização de diligência na fase de julgamento das propostas.

Em que pese o argumento do gestor de que foi realizada diligência quanto aos equipamentos e que a licitante vencedora encaminhou a listagem de equipamentos pertencentes à empresa Start Audio Visual, vinculada ao mesmo grupo da empresa Premier, CNPJ: 03.118.191/0001-89, para comprovar a exequibilidade dos itens fornecidos, cumpre informar que não há no processo administrativo parecer quanto à exequibilidade desses equipamentos, além de que eles representam apenas parte dos 162 itens que apresentaram inexequibilidade aparente.

Apesar de o gestor alegar que a capacidade da licitante vencedora pôde ser comprovada por meio de experiências anteriores (TCU, MDA e Incra), não foi consignado no processo administrativo esse argumento como justificativa para aceitação dos preços aparentemente inexequíveis.

Cumprе salientar que a realização de diligência procura resguardar a entidade para que seja contratada a proposta mais vantajosa e a execução do objeto da licitação não venha a ser prejudicada durante o período contratual.

Por fim, em que pese ter sido apresentada, após reunião de busca conjunta de soluções, manifestação da Unidade para dirimir a recomendação proposta, a constatação será mantida para acompanhamento das medidas por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar parecer em que conste análise da adequabilidade da proposta de preço e da exequibilidade dos preços ofertados pela licitante vencedora para o Pregão 19/2012, ou manifestação formal caso o Incra conclua pela não utilização da Ata de Registro de Preços oriunda do citado Pregão.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Impropriedades em três editais de licitação: restrição à competitividade, inexistência de preferência a ME/EPP e divergências nos termos do edital

Fato

Após análise dos processos administrativos licitatórios dos Pregões 13/2012, 19/2012 e 22/2012, foram constatadas as seguintes impropriedades, detalhadas a seguir:

Pregão	Objeto	Impropriedades
--------	--------	----------------



13/2012	Aquisição de Receptores de Sinais de Satélite GNSS	Ausência no edital de critério de desempate relativo a microempresas e empresas de pequeno porte
13/2012	Aquisição de Receptores de Sinais de Satélite GNSS	Utilização de critérios que restringem a competitividade
19/2012	Serviços de assessoria em eventos	
22/2012	Fornecimento e/ou instalação de painéis, divisórias, portas e complementos, forros, luminárias e brise	Ausência de compatibilidade entre itens previstos no edital e no termo de referência

a) Ausência no edital de critério de desempate relativo a microempresas e empresas de pequeno porte

Em análise ao edital do processo licitatório do Pregão nº 13/2012, verificou-se que não foi incluído no edital critério de desempate relativo a microempresas e empresas de pequeno porte, o que fere o artigo 44 da Lei Complementar 123/2006:

“Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.” (grifo nosso)

b) Utilização de critérios que restringem a competitividade

Em análise ao edital do processo licitatório do Pregão nº 13/2012, verificou-se a presença no edital de critério de habilitação técnica que restringe a competitividade do certame, conforme segue:

“4.1.2. A empresa fornecedora deverá possuir estrutura técnica para suporte técnico com pelo menos 02 profissionais habilitados e especializados em equipamentos geodésicos e topográficos;”

Ressalta-se que essa previsão contrariou entendimento da Procuradoria Federal Especializada exarado no Parecer nº 10/2012/CGJ/PFE/INCRA, fl. 258/verso:

“[...] c) Subitem 4.1.2: Deve excluído. Por se tratar da compra a habilitação técnica deve ser adstrita ao previsto no art. 30, § 4º da Lei 8.666/93.”

Por sua vez, o artigo 30 da lei 8.666/93, que versa sobre a documentação relativa à qualificação técnica, consigna em seu § 4º que:

“§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.”

Tendo em vista que o referido pregão tem como objeto a aquisição de bens, o item 4.1.2 do edital vai de encontro à previsão do § 4º do artigo 30 da lei 8.666/93.

Outro ponto verificado foram os itens 5.1.9 e 5.2.10 (Condições gerais das especificações técnicas mínimas) do Termo de Referência, nos quais há a exigência de reconhecimento de firma na carta a ser apresentada pelo fabricante para declarar que a licitante é representante autorizada e apta a ofertar seus produtos, responsabilizando-se pelo cumprimento da garantia, prestação de assistência técnica, treinamento e suporte em todo território brasileiro.

Destaca-se que tal exigência não encontra amparo legal e fere o § 5º do artigo 30 da lei 8.666/93, segundo o qual:

“É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.” (grifo nosso)

Por fim, há no edital a exigência de a licitante apresentar duas declarações de capacidade técnica, comprovando o fornecimento do mesmo modelo dos equipamentos descritos no item 2 do objeto da licitação (item 5.2.10 do Termo de Referência). Entretanto, no item 4.1.1 do Termo de Referência há apenas a exigência de certidão ou atestado de capacidade que comprove o fornecimento de equipamentos similares aos ofertados.

Cumprir destacar o entendimento da Procuradoria Federal Especializada, referente a essa exigência, aduzido no Parecer nº 10/2012/CGJ/PFE/INCRA, fl. 133/verso, parágrafo 70, o qual é reproduzido abaixo:

“Destaco ainda a impossibilidade de fixação de quantidade mínima ou de prazos máximos de atestados para a comprovação de qualificação técnica. A finalidade da exigência é a comprovação de capacidade da licitante para executar os serviços ou obras que se pretende contratar. Se determinada empresa consegue comprovar tal capacitação com a apresentação de um único atestado, qualquer exigência além desta configurará restrição ilegal à competitividade, e estará viciada de ilicitude.”

Ressalta-se que essa exigência não encontra amparo legal, restringe a participação no certame e vai de encontro ao disposto nos §§ 1º e 3º do artigo 30 da Lei nº 8.666/93:

*“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
[...]*

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; [...]



§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

[...]

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior."

Dessa forma, verifica-se que os referidos dispositivos legais possibilitam a comprovação de qualificação técnica mediante atestados, porém sem impor limites máximo ou mínimo de quantidades.

Com relação ao Pregão 19/2012, verificou-se que havia no Termo de Referência exigência de que a empresa interessada deveria ter experiência na prestação do serviço objeto do certame para empresas públicas, conforme segue:

"21 – DAS CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO DO SERVIÇO

21.1 - A empresa deverá ter experiência na prestação deste tipo de serviço para empresas públicas;"

Ressalta-se que tal exigência afronta o disposto no § 1º do artigo 30 da lei 8.666/93, que informa a possibilidade da comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação ser fornecida por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

c) Ausência de compatibilidade entre itens previstos no edital e no termo de referência

Em análise ao edital do processo licitatório do Pregão nº 22/2012, verificou-se que há divergência entre os prazos estabelecidos para recebimento do objeto previstos na Seção XXXII do edital e no item 6.6 do Termo de Referência.

O edital prevê os seguintes prazos:

"SEÇÃO XXXII - DO RECEBIMENTO PROVISÓRIO E DEFINITIVO

119. O objeto será recebido:

119.1. Provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

119.2. Definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até (prazo não superior a 90 dias) do recebimento provisório, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais;" (grifos nossos)

Já o Termo de Referência traz outras informações:

"6 – DO LOCAL E PRAZO DE ENTREGA



6.6 - Nos termos dos artigos 73 a 76 da Lei 8.666/1993, o objeto deste termo será recebido:

a) **provisoriamente, no ato da entrega do(s) produto(s)**, para posterior verificação da conformidade do material com as especificações do objeto lícito;

b) **definitivamente, em até 5 (cinco) dias úteis**, contados do recebimento provisório, após a verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação.” (grifos nossos)

Como se vê, o instrumento convocatório traz disposições que não guardam compatibilidade entre si, o que pode ocasionar interpretações contraditórias do edital.

Causa

O Diretor de Gestão Administrativa, no âmbito da Coordenação-Geral de Administração e Serviços Gerais (DAA), não adotou providências para melhorias dos controles internos adequados e suficientes para revisão dos processos administrativos da área de contratações, contemplada no Relatório de Auditoria Anual de Contas 2012/03412/041 (item 4.1.1.1), e em desacordo com os artigos 19 e 29 do Regimento Interno do Incra.

Manifestação da Unidade Examinada

a) Ausência no edital de critério de desempate relativo a microempresas e empresas de pequeno porte

Em atendimento à Solicitação de Auditoria 201303889/005, de 07/02/2013, a autarquia foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado esclarecimentos por meio do MEM. 12/2013/DAA-1/INCRA, conforme segue:

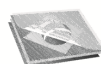
“A ausência do critério de desempate no edital do pregão eletrônico para Registro de Preços nº 13/2012, foi um equívoco. Equívoco este que não foi percebido pelos responsáveis pela sua elaboração e aprovação, bem como não percebido pela Procuradoria do Incra. Cabe destacar que o Incra/Sede tem nos demais editais cláusulas específicas do desempate para ME/EPP, de forma a conciliar o desempate feito automaticamente pelo sistema.

Ressaltamos que o desempate citado é feito automaticamente pelo Comprasnet, e embora tenha havido o equívoco citado, não houve frustração de direito a qualquer interessado.”

b) Utilização de critérios que restringem a competitividade

Quanto ao Pregão 13/2012, em atendimento à Solicitação de Auditoria 201303889/005, de 07/02/2013, a entidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado esclarecimentos por meio da Informação INCRA/DFG-1/Nº 02/13, de 27/02/2013, conforme segue:

Com relação à exigência de estrutura técnica com pelo menos 2 (dois) profissionais habilitados e especializados em equipamentos geodésicos e topográficos, foi informado que:



“É preciso ressaltar que este pregão eletrônico não visava a obtenção de um Registro de Preços. Como a aquisição estava focada no fornecimento de produtos apenas para o INCRA, essa exigência deveu-se à necessidade de assegurarmos o fornecimento de garantia e manutenção dos equipamentos adquiridos, em território brasileiro. É preciso ressaltar que, de todos os equipamentos disponíveis no Brasil (parte deles descrita na tabela acostada à folha nº 185 dos autos), apenas um deles é fabricado em território nacional. Todos os outros são importados e o fornecimento de peças e de assistência técnica, em território brasileiro, precisa estar assegurado, sob pena de não termos esse serviço realizado por importadores independentes, sem estrutura e pessoal adequado.”

No que tange à exigência de reconhecimento de firma na carta a ser apresentada pelo fabricante, foi informado que:

“[...] Em geral, a garantia é de responsabilidade do fabricante e, como a maioria deles é estrangeiro, a exigência desse documento nos pareceu adequado para comprovar o compromisso do fabricante com a prestação dos serviços de assistência técnica e garantia.”

Quanto à exigência de a licitante apresentar duas declarações de capacidade técnica, foi informado que:

“A quantidade de duas, à semelhança da expressão Registro de Preços, surgiu da herança do documento digital sobre o qual se editou o presente. Foi um erro a exigência que, inclusive, não foi contestada por nenhum licitante.”

No que concerne ao Pregão 19/2012, em atendimento à Solicitação de Auditoria 201207254/008, de 28/12/2012, a entidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado esclarecimentos por meio do Memorando nº 03/2013/DAA-1/INCRA, de 08/01/2013, conforme segue:

“O item 9.1.1, apesar de mencionar que a empresa deverá ter experiência na prestação deste tipo de serviço para administração pública, não veda e nem restringe, na nossa ótica, a participação de qualquer empresa, tendo em vista que não consta no Edital e no Termo de Referência qualquer exigência de apresentação de comprovação como documentação habilitatória.”

c) Ausência de compatibilidade entre itens previstos no edital e no termo de referência

Em atendimento à Solicitação de Auditoria 201303889/002, de 21/01/2013, a entidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado esclarecimentos por meio do MEM. 10/2013/DAA-1/INCRA, conforme segue:

“No nosso entendimento o Edital ampliou o constante no Termo de Referência, tendo em vista que a previsibilidade constante do Termo mencionou os artigos da Lei e o Edital fez mencionar os prazos mais específicos.”

Após reunião de busca conjunta de soluções, realizada entre o Incra e a CGU no dia 01/07/2013, foi encaminhado, pelo Incra, correio eletrônico de 04/07/2013, contendo as propostas de soluções da Diretoria de Gestão Administrativa, como segue:

Apontamento	Recomendação	Providências já Adotadas	Providências a serem adotadas	Prazo
Pregão 13/2012: Ausência no edital de critérios de desempate ME/EPP Crítérios Restritivos à Competitividade	Recomendação 1: Estabelecer controles internos de revisão, além de rotinas (checklists, manual) que contribuam para a eliminação de impropriedades no conteúdo dos editais.	É padrão nos editais cláusula referente ao Art. 44 da LC123/06. (no caso do pregão 13/2012 – houve um lapso)	Revisão do Check-list Existente para os novos editais de licitação	30 dias
Pregão 19/2012: Crítérios Restritivos à Competitividade			Definição de Novo Método de Confeção de Editais e Termos de Referência	40 dias”
Pregão 22/2012: Ausência de compatibilidade entre itens previstos no edital e no termo de referência				

a) Ausência de compatibilidade entre itens previstos no edital e no termo de referência

A utilização termos ou expressões incompatíveis pode levar a interpretações equivocadas, dificultando a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas e pode, também, comprometer a execução do objeto.

“O princípio da publicidade implica não só a ampla divulgação dos atos da Administração, mas também sua comunicação com clareza a todos os interessados.”

Considerando que os critérios a serem analisados referem-se à qualificação técnica, convém transcrever alguns dispositivos do artigo 30 da Lei 8.666/93:

[...]

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

[...]

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

“§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.”

Com relação à exigência de estrutura técnica com pelo menos 2 profissionais habilitados e especializados em equipamentos geodésicos e topográficos como item de qualificação técnica, verifica-se que vai de encontro ao disposto no § 4º do artigo 30 da Lei de Licitações, tendo em vista que o Pregão 13/2012 refere-se à aquisição de equipamentos receptores de sinais de satélite. Esse dispositivo legal é claro ao preceituar que, em se tratando de fornecimento de bens, a comprovação da aptidão será feita por meio de atestados.

Apesar de a descrição do objeto mencionar que acompanharão os equipamentos os “[...] respectivos aplicativos e treinamento do uso completo do aparelho e a correta instalação e configuração do(s) software(s) necessário(s) à execução dos serviços a que se destinam os receptores, e prestação do serviço de suporte técnico gratuito durante o período de garantia.”, verifica-se que esses são acessórios, ou seja, secundários ao objeto principal, que é a aquisição de receptores de sinais de satélite.

Ademais, destaca-se a exigência, no Termo de Referência, de apresentação das seguintes declarações:

4.1.5. *Apresentar declaração do fabricante do equipamento oferecido, afirmando que a licitante está autorizada a prestar assistência técnica no território brasileiro para o(s) produto(s) ofertado(s);*

4.1.6. *Apresentar declaração comprometendo-se a prestar o serviço de Assistência técnica em todo Território Nacional;*

Dessa forma, em que pese o argumento do gestor de que a exigência deveu-se à necessidade de assegurar o fornecimento de garantia e manutenção dos equipamentos adquiridos, em território brasileiro, observa-se que a capacidade da licitante em garantir

o serviço de suporte técnico poderia ser verificada por meio dessas duas declarações solicitadas (itens 4.1.5 e 4.1.6) e também por meio de atestados de capacidade fornecidos por entidades públicas ou privadas.

Além disso, a necessidade de se exigir um número mínimo de técnicos especializados deveria estar justificada nos autos, o que não ocorreu no Pregão 13/2012, e, se possível, estar ligada a algum parâmetro objetivo, a exemplo de um acordo de nível de serviço que estabelecesse tempo de solução de problemas ou de atendimento a alguma ocorrência.

A Administração tem como dever proteger-se de licitantes não capacitados. No entanto, não pode estabelecer exigências que restrinjam a competitividade.

No que tange à exigência de reconhecimento de firma na carta a ser apresentada pelo fabricante no Pregão 13/2012, verifica-se que tal exigência não encontra amparo legal e vai de encontro ao disposto no § 5º do artigo 30 da Lei de Licitações.

Em que pese o argumento do gestor de que essa exigência parecia adequada para comprovar o compromisso do fabricante com a prestação dos serviços de assistência técnica e garantia, observa-se que a solicitação de reconhecimento de firma em documento não garante a boa e regular execução do objeto, além de restringir a competitividade do certame.

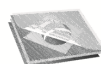
Ademais, a prestação de serviços de assistência técnica não necessariamente deve ser prestada pela licitante. A fabricante, mesmo que estrangeira, pode ter rede de assistência técnica especializada no Brasil que não coincida com os distribuidores dos seus produtos.

Nessa seara, deve-se atentar, ainda, para o fato de que há jurisprudência no TCU (Acórdãos nº 2174/2011 e nº 423/2007, Plenário, e nº 2375/2006-2ª Câmara), no que diz respeito à exigência em edital de declaração de que a licitante é distribuidora ou revendedora autorizada do equipamento ofertado. Sobre o assunto, é oportuno transcrever excerto do voto exarado no Acórdão TCU nº 1.979/2009-Plenário:

“7. Retornando ao caso concreto, considero desarrazoada a exigência de declaração do fabricante dos equipamentos instalados no MJ de que a empresa vencedora do Pregão tem plenas condições técnicas para executar os serviços, bem como é representante legal e está autorizada a comercializar os produtos e serviços objeto do termo de referência, porquanto tal imposição não se mostra compatível com o mandamento constitucional que veda a exigência de qualificações técnicas e econômicas não-indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações do contrato (art. 37, XXI, da CF).

8. Com efeito, essa condição contrapõe-se ao disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, haja vista ser vedada a inclusão de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

9. Consoante bem ressaltou a unidade técnica, a exigência em tela não consta do rol de documentos previsto no art. 30 da Lei de Licitações,



podendo, portanto, ser taxada de impertinente, subsumindo-se ao descrito no art. 3º acima mencionado.

10. Demais disso, ela confere poder demasiado e irrestrito ao fabricante dos equipamentos, o qual poderia, por questões mercadológicas, comerciais ou outras quaisquer, simplesmente deixar de "habilitar" algumas empresas tecnicamente aptas para a prestação dos serviços ou, ainda, escolher determinados "parceiros" que considere mais adequados para representá-la e comercializar seus produtos e serviços, em detrimento de outras empresas com iguais capacidades técnicas.

11. Portanto, tem-se por vulnerado, nessa situação, o princípio da isonomia, bem como o da ampla competitividade, eis que a exigência em comento limita a participação no certame às empresas "credenciadas" pela fabricante dos equipamentos instalados no Ministério da Justiça, sem qualquer respaldo legal para tanto."

Como se vê, a jurisprudência do TCU é no sentido de vedar, como condição de habilitação ou de classificação, a previsão em edital de exigência de declaração de que a licitante é distribuidora ou revendedora autorizada do equipamento ofertado.

Ressalta-se que, a fim de equilibrar competitividade e segurança na contratação, o gestor dispõe de alternativas que buscam garantir a boa execução do objeto. Como exemplo, tem-se a exigência de atestado de que a licitante já forneceu, anteriormente, os equipamentos licitados e prestou serviços relacionados a eles; ou a garantia de execução contratual durante a vigência do contrato.

Ainda em relação ao Pregão 13/2012, de acordo com as informações prestadas, ficou evidenciado que a inclusão da exigência de apresentação de duas declarações de capacidade técnica no edital foi um erro da administração.

Da leitura dos supracitados dispositivos do artigo 30 da Lei 8.666/93, verifica-se que essa exigência não encontra amparo legal. Em que pese a norma utilizar o termo "atestados", no plural, não há impedimento para que a capacidade técnica seja comprovada em um único atestado. No entanto, há jurisprudência no TCU no sentido de que a vedação à exigência de número mínimo de atestados de capacidade técnica é flexibilizada quando as especificações do objeto da licitação o exigir. É o que se depreende do acórdão abaixo:

Acórdão nº 2272-35/11-Plenário:

"Em relação aos atestados de qualificação técnica para fins habilitação, esta Corte de Contas entende que é vedada a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação de qualificação técnica, salvo se a natureza da obra ou do serviço assim o exigir, devendo, nesse caso, a pertinência e a necessidade estarem justificadas em estudos técnicos nos autos do processo (jurisprudência do TCU - ex.: Acórdãos 4255/2008 - Segunda Câmara e 2359/2007 - Plenário)."

Portanto, quando as especificidades do objeto exigirem, é possível estabelecer número mínimo de atestados, devendo constar do processo administrativo licitatório a devida

justificativa. Contudo, esse não foi o caso do Pregão 13/2012, uma vez que a exigência foi um equívoco da Autarquia.

Quanto ao Pregão 19/2012, o argumento do gestor de que a previsão no Termo de Referência não veda e nem restringe a participação de qualquer empresa, considerando que não consta exigência de apresentação de documento de habilitação para comprovar a experiência, não justifica a falha identificada.

De início, destaca-se que a exigência de que a empresa interessada deveria ter experiência na prestação do serviço objeto do certame para empresas públicas vai de encontro ao disposto no § 1º do artigo 30 da Lei 8.666/93:

*“§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por **pessoas jurídicas de direito público ou privado**, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:” (grifo nosso)*

Como se nota, a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação pode ser fornecida por pessoas jurídicas de direito público ou privado. Isso posto, verifica-se o caráter restritivo da condição prevista no item 21.1 do Termo de Referência do Pregão 19/2012.

Em segundo lugar, o caput do artigo 41 da mesma lei estabelece que:

“Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.”

Dessa forma, se a Administração define uma exigência ou condição e a insere no edital, terá de respeitá-la e exigir o seu atendimento. Em que pese não se exigir apresentação de documento de habilitação como forma de comprovação, a exigência de experiência na prestação do serviço objeto do certame para empresas públicas é uma condição que foi expressamente prevista no instrumento convocatório e o seu descumprimento poderia ensejar recurso por parte das licitantes.

c) Ausência no edital de critério de desempate relativo a microempresas e empresas de pequeno porte

No tocante à ausência no edital de critério de desempate relativo a microempresas e empresas de pequeno porte, ficou evidenciado que houve equívoco da administração.

Em que pese o Comprasnet realizar automaticamente o desempate e não ter havido frustração de direito de licitante, o artigo 44 da Lei Complementar 123/2006 assegura, como critério de desempate, a preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte, e esse critério deve estar previsto no edital, o qual é a lei do certame e deve conter todos os detalhes que deverão orientar o procedimento licitatório.

Ressalta-se que dos cinco processos licitatórios analisados, apenas o do Pregão 13/2012 não previu no edital o referido critério de desempate, o que ratifica um equívoco e não é uma prática recorrente na Entidade.

Por fim, em que pese ter sido apresentada, após reunião de busca conjunta de soluções, manifestação da Unidade para dirimir a recomendação proposta, a constatação será



mantida para acompanhamento das medidas por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer controles internos de revisão, além de rotinas (checklists, manual) que contribuam para a eliminação de impropriedades no conteúdo dos editais.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Deficiência na definição dos objetos licitados no Pregão Eletrônico nº 18/2012 e contratação de postos de trabalho sem a devida justificativa, comprometendo a economicidade da contratação

Fato

Em análise ao Termo de Referência constatou-se as seguintes impropriedades:

a) Não detalhamento do volume de serviços (em pontos de função) por linguagem de programação

O Termo de Referência (seção 4, item 4.3, fls. 98 e 99 do processo), ao apresentar o quantitativo de volume de serviços estimado e o valor da aquisição, não detalha o quantitativo nem o valor unitário de pontos de função de acordo com a linguagem de programação a ser utilizada para execução dos serviços de Desenvolvimento (Item 1) e Manutenção (Item 2) de Sistemas de Informação, componentes do Lote I licitado, conforme quadro seguir:

Lote	Serviço	Volume de Serviço	Valor Unitário Licitado (R\$)	Valor Total (R\$)
Lote I	Item 1 – Desenvolvimento de Sistemas de Informação	6.000 Pontos de Função	645,92	3.875.520,00
	Item 2 – Manutenção e Documentação do Legado de Sistemas de Informação	2.000 Pontos de Função	645,92	1.291.840,00

No entanto, o item 4.2.1.1 do Termo de Referência (fl. 99) estabelece a possibilidade de utilização de várias linguagens de programação diferentes para execução dos serviços de Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas de Informação, conforme abaixo transcrito:

“4.2.1.1 A maioria dos sistemas legados foram desenvolvidos usando as tecnologias DotNet e ASP. Para os novos sistemas a serem desenvolvidos serão utilizados as linguagens JAVA ou PHP linguagens padrão definidas na Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas do Incra.” (grifos nossos)

Pelo exposto, verifica-se que o referido Termo de Referência não possui orçamento detalhado em preços unitários, conforme determina o art. 17, § 1º, VII da IN 04/2010 SLTI/MPOG.

b) Não detalhamento do volume de serviços (em pontos de função) que envolvem a tecnologia de geoprocessamento



Segundo o documento de Análise de Viabilidade da Contratação (fl. 17 do processo), a utilização pelo Incra de sistemas de informações geoespaciais é fator relevante para composição do preço do Ponto de Função, tendo sido um dos principais motivos alegados para realização de uma licitação específica em detrimento de adesão a atas de registro de preços existentes em outros órgãos da Administração Pública Federal.

Em vários pontos do Termo de Referência são definidos requisitos associados à tecnologia de geoprocessamento, como mostrado a seguir (**grifos nossos**):

1) Termo de Referência (fl. 100):

“6. RESULTADOS A SEREM ALCANÇADOS (...)

6.1.5 (...)

*c) Criar mecanismos para gestão das receitas próprias a partir da prestação de serviços técnicos especializados, como consultoria em projetos de assentamento e **informações georreferenciadas**; (...)*

*h) Implementação de **base de dados geográfica** para apoio a decisões em procedimentos fundiários;”*

2) Apêndice A – Lote I (fl. 125):

“13 DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DE HABILITAÇÃO (...)

*13.7. **Apresentação de Atestado(s) de Capacidade Técnica:** atestado expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando experiência na prestação de serviços técnicos na área de tecnologia da informação. **Execução, pela empresa licitante, de atividades de análise, projeto, construção, teste e implantação de software com características de Geoprocessamento**, comprovando, na média anual, o montante de 750 (setecentos) Pontos de Função ou 1.000 (mil) horas, utilizando Banco de dados Oracle Spatial ou PostGIS;”*

3) Apêndice P – Descrição da Qualificação de Profissionais:

<i>Descrição do Perfil</i>	<i>Funções</i>
<i>Analista e Desenvolvedor de Sistemas Geográficos</i>	<i>Responsável pela análise dos requisitos relacionados à manipulação de informações espaciais, bem como pela modelagem dos dados espaciais, pela definição das tecnologias de geoprocessamento adequadas ao projeto e pela implementação dos módulos espaciais.</i> <i>Obs: Entende-se por módulo espacial, o módulo ou agrupamento de funcionalidades que manipulem dados espaciais.</i>

Contudo o Termo de Referência não esclarece quais sistemas, quais as linguagens de programação, nem o volume previsto de pontos de função específicos relacionados a requisitos de geoprocessamento.

c) Contratação de postos de trabalho sem a devida justificativa

O Apêndice A do Termo de Referência descreve os serviços componentes do Lote I licitado. O item 12.7 (fl. 124) estabelece a necessidade de manter equipe técnica qualificada, nas dependências do Incra para execução dos serviços de Manutenção e Documentação do Legado dos Sistemas de Informação e de Sistemas de Business Intelligence (BI):

*“12.7. Para os serviços de Manutenção e Documentação do Legado dos Sistemas de Informação e de Sistemas de Business Intelligence (BI) é necessário **manter equipe técnica qualificada, nas dependências do Incra, para atendimento tempestivo das demandas que pelo seu caráter urgente, necessitam de velocidade na sua execução e implementação.**”* (grifos nossos)

O mesmo item 12.7 sugere os seguintes perfis profissionais para composição da equipe a ser mantida nas dependências do Incra:

Perfil	Quantidade
Gerente de Projetos Tipo 1	01
Gerente de Projetos Tipo 2	02
Analista de Requisitos	02
Desenvolvedor/Programador	04
Administrador de Dados	01
Web Designer	01

A partir da análise das informações apresentadas, constata-se a contratação de postos de trabalho uma vez que prevê equipe residente para prestação de serviços, em desacordo com o estabelecido na IN 04/2010 SLTI/MPOG, art. 5º, § 3º:

“§ 3º É vedado contratar por postos de trabalho alocados, salvo os casos justificados mediante a comprovação obrigatória de resultados compatíveis com o posto previamente definido.” (grifos nossos)

Causa

Falha no processo de planejamento da contratação, principalmente no tocante à definição detalhada do objeto licitado, ocasionado pela falta de critérios objetivos e padronizados para a elaboração de estudo de necessidades, orçamento-base e edital.

Manifestação da Unidade Examinada

a) Não detalhamento do volume de serviços (em pontos de função) por linguagem de programação

Por meio da Solicitação de Auditoria – SA nº 201303889/008, foram solicitadas justificativas para não detalhamento dos custos unitários e do quantitativo estimado para cada linguagem de programação prevista no Termo de Referência.

Em resposta, apresentada por meio do Memorando s/nº DET/DE/Incra, foram apresentadas as seguintes informações:



“Atualmente o uso de frameworks próprios e/ou de terceiros e de ferramentas de gestão do processo de fabricação de software ajudam a diminuir o fator de produtividade das linguagens convergindo-os a um ponto de equilíbrio, o que nos leva a crê que a linguagem não é fator principal na composição do custo do Ponto de Função e sim os produtos a serem entregues e com qualidade.”

A linguagem em si não define um preço de custo, mas sim a forma de desenvolver com ela. Se forem utilizados os mesmos padrões de projeto e frameworks em duas linguagens diferentes, será necessário tempo bem similar para o desenvolvimento de um mesmo sistema para ambas.

Entendemos que, utilizando frameworks próprios e/ou de terceiros haverá uma convergência do custo a um único valor. Exemplo: o custo para desenvolver um WebSite, usando puramente as linguagens PHP, HTML, JavaScript e CSS, com Banco de dados MySQL, será muito maior que desenvolvê-lo usando o framework CMS do Joomla! e seus componentes e plugins.”

b) Não detalhamento do volume de serviços (em pontos de função) que envolvem a tecnologia de geoprocessamento

Por meio da Solicitação de Auditoria – SA nº 201303889/011, foram solicitadas justificativas para a não separação em um item específico dos serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas com utilização da tecnologia GIS (Sistemas de Informações Geoespaciais), explicitando o quantitativo estimado para esse tipo de serviço.

Em resposta, apresentada por meio do Memorando nº 75/2013/DET/DE/INCRA, de 04/04/2013, foram apresentadas as seguintes informações:

“Os novos sistemas a serem desenvolvidos, bem como alguns sistemas já existentes, farão uso da tecnologia GIS. Existe ainda, a necessidade de utilização de GIS em diversos sistemas legados, a exemplo do SIPRA. Os projetos de desenvolvimento e manutenção devem observar o uso dessa tecnologia, sendo que alguns projetos farão mais uso de GIS do que outros. Dessa forma, não há como estimar quantitativo em separado para essa tecnologia, pois isso dependerá do escopo de cada projeto, uma vez que as características de GIS permeiam todas as disciplinas do processo de desenvolvimento e manutenção de software que compõem o ponto de função.”

c) Contratação de postos de trabalho sem a devida justificativa

Por meio da Solicitação de Auditoria – SA nº 201303889/011, foram solicitadas justificativas para a exigência em edital de manutenção de equipe técnica qualificada nas dependências do Incra uma vez que a IN 04/2010 SLT/MPOG veda, em seu art. 15º, § 3º, contratar por postos de trabalho alocados, salvo os casos justificados mediante a comprovação obrigatória de resultados compatíveis com o posto previamente definido.

Em resposta, apresentada por meio do Ofício nº 75/2013/DET/DE/INCRA, 04/04/2013, foram apresentadas as seguintes informações:

“Conforme já respondido no item nº 64 da Solicitação de Auditoria 201303889/010 de 18/03/2013, a remuneração dos serviços é realizada por resultados alcançados aferidos pela métrica de pontos de função e ajustados pelo nível de serviço contratado. O dimensionamento da equipe que atuará nas dependências do Incra é de responsabilidade da empresa contratada, sendo que para o atendimento tempestivo, casos em que a resposta ao incidente deva ser imediata, se faz necessário manter profissional (is) nas dependências do Incra para reduzir o impacto da indisponibilidade de serviços importantes a sociedade, tais como o SIPRA, CertificaWeb, e outros. Em suma, a contratação não se dá por posto de trabalho e sim pela métrica de pontos de função, devendo alguns serviços serem executados presencialmente independente da quantidade de profissionais que a empresa alocar.”

Após reunião de busca conjunta de soluções, realizada entre o Incra e a CGU no dia 01/07/2013, foi encaminhado, pelo Incra, Ofício/AUD/nº 215, de 03/07/2013, contendo as propostas de soluções da Diretoria de Gestão Estratégica, como segue:

“Proposta de Solução DE/DEA

Recomendação CGU	Proposta INCRA	Prazo
<i>Item 1.1.1.6 - Fatos <u>a</u> e <u>b</u>) Elaborar documento com o detalhamento do quantitativo estimado de pontos de função para cada linguagem de programação, informando o tipo de serviço, bem como identificar aqueles serviços onde é necessária mão de obra específica com experiência em georeferenciamento. Realizar ampla pesquisa de mercado com base nos serviços descritos neste detalhamento e providenciar a imediata repactuação do Contrato nº 32300/2013, relativo ao Pregão nº 18/2012, estabelecendo preços por tipo de linguagem e que envolvem a tecnologia de geoprocessamento.</i>	1 – Elaborar estudo quantificando a distribuição dos 8000 PF previstos no contrato por grupo de linguagem de programação evidenciando ou não a tecnologia de geoprocessamento; 2 – Realizar pesquisa de mercado considerando os tipos de serviços (desenvolvimento ou manutenção) nos seguintes agrupamentos de linguagem: • Ambiente Dotnet/Java - com Geo; • Ambiente Dotnet/Java - sem Geo; • Ambiente PHP, Html, JavaScript entre outras – com Geo; • Ambiente PHP, Html, JavaScript entre outras – sem Geo; 3 – Repactuar, se necessário, o contrato.	90 dias
<i>Item 1.1.1.6 - Fato c) Orientar as áreas responsáveis para que nas próximas contratações de fábrica de software efetuem, na fase de planejamento da contratação, o detalhamento do quantitativo de pontos de função a serem contratados, por linguagem de programação e por tipo de serviço, elaborem orçamento detalhado em preços unitários dos pontos de função com base no detalhamento realizado, <u>e elaborem níveis de serviço específicos para garantir o atendimento tempestivo das demandas de manutenção de sistemas de caráter urgente...</u></i>	Dar conhecimento das recomendações da CGU aos responsáveis da Coordenação Geral de TI. Retirar o Item “c” da constatação 1.1.1.6 pois o Edital, em seu Apêndice A, já constava uma tabela de níveis de serviços específicos para os atendimentos tempestivos, com detalhamento por criticidade.	Realizado



a) Não detalhamento do volume de serviços (em pontos de função) por linguagem de programação

O gestor alega que com a utilização de frameworks, ferramentas de gestão e padrões de projeto semelhantes, haveria uma convergência do custo de desenvolvimento para um valor comum, no entanto, não apresenta dados objetivos que sustentem a sua argumentação. A justificativa apresentada ainda afirma que a utilização de tais instrumentos contribui para diminuir a produtividade, fato que não se comprova em todas as situações. A utilização de frameworks, por exemplo, se destina, em grande parte das vezes, a aumentar a velocidade do desenvolvimento através do encapsulamento de tarefas repetitivas em funcionalidades comuns que são disponibilizadas para utilização, economizando o tempo consumido pelos desenvolvedores. No mesmo sentido, as ferramentas de gestão de processos e/ou projetos se destinam a aumentar a qualidade do processo de desenvolvimento de software, diminuindo a quantidade de retrabalho, o que tende a gerar um ganho de produtividade ao longo do ciclo de vida dos projetos.

Vale ressaltar que a documentação do processo de contratação referente ao Pregão 18/2012 em nenhum momento define os frameworks, as ferramentas de gestão ou os padrões de projeto a serem adotados durante a execução dos serviços licitados. Tal definição também não consta da Metodologia de Desenvolvimento de Software do Incra, enviada em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201303889/008.

O próprio Incra reconhece que a produtividade (quantidade de horas de trabalho para a produção de um ponto de função) varia de acordo com a linguagem de programação adotada. Tal afirmação é corroborada pela apresentação, no Apêndice L (fl. 146), de uma tabela de produtividade, da qual extraímos o seguinte fragmento:

Produtividade das Tecnologias de Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas	
TECNOLOGIA	PRODUTIVIDADE
Java	14 h/PF
DotNet	10 h/PF
PHP	10 h/PF
ASP	9 h/PF

No que se refere à utilização das linguagens Java e DotNet, é possível que haja convergência do custo para um valor comum, uma vez que o desenvolvimento de sistemas na linguagem Java tem produtividade menor, porém a um custo financeiro menor, de outra parte ao utilizar-se DotNet tem-se uma maior produtividade com um custo financeiro também maior. A diferença de custo reside nas ferramentas utilizadas para desenvolvimento, tais como as IDEs (*Integrated Development Environment* ou Ambiente Integrado de Desenvolvimento), que no caso de desenvolvimento na linguagem Java são em regra gratuitas, e no caso da linguagem DotNet são pagas, através de licenças cobradas pela Microsoft.

Porém o mesmo fato não se comprova ao compararmos os custos de desenvolvimento com as linguagens PHP e Java. O desenvolvimento de sistemas com PHP possui produtividade alta, com tempo de desenvolvimento de um ponto de função sendo cerca de 30% menor do que na linguagem Java, e custo de desenvolvimento baixo, pois, além



de as ferramentas utilizadas para o desenvolvimento em PHP serem em regra gratuitas, existe uma grande oferta der mercado para desenvolvimento nessa linguagem.

Ratifica-se o entendimento acima a partir da análise dos Pregões Eletrônicos nº 56/2012 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e nº 14/2012 da Controladoria-Geral da União, que distinguem os custos unitários do ponto de função por tipo de linguagem de programação. Conforme apresentado abaixo, o valor contratado do ponto de função em PHP foi 25% menor do que o valor médio para o mesmo quantitativo em Java, enquanto que para as linguagens Java e DotNet os valores contratados foram bem próximos.

Órgão Licitante	Linguagem de Programação	Volume de Serviço (Pontos de Função)	Valor Unitário Contratado (R\$)
CGU	Java	3.000	347,66
	DotNet	2.000	359,50
MPOG	Java	2.400	350,00
	PHP	900	260,00

Como o Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 18/2012 não prevê ao menos o quantitativo estimado a ser consumido para cada linguagem de programação, as empresas licitantes são levadas a estabelecer os preços dos itens em função dos serviços mais custosos como uma forma de salvaguarda, garantindo que não incorrerão em prejuízo no momento da execução do contrato.

Dessa forma, o não detalhamento do custo unitário e do quantitativo estimado para cada linguagem de programação pode acarretar na execução e pagamento de um maior volume de serviços referentes a uma linguagem de programação mais barata (por exemplo, PHP) e um menor volume de serviços referentes a uma linguagem de programação mais dispendiosa (por exemplo, Java), entretanto a um preço determinado pelo custo da linguagem mais cara.

Além de problemas relacionados à composição de preços, o não detalhamento dos quantitativos a serem consumidos por linguagem de programação impossibilita avaliar se as exigências estabelecidas para comprovação da capacidade técnica dos licitantes são compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto licitado, conforme determina o art. 30, II da lei 8.666/93. O item 13 do Apêndice A (fls. 124 e 125) estabelece a exigência de necessidade de comprovação de realização de serviços com quantitativos específicos para as linguagens de programação DotNet, Java (JEE), ASP e PHP, conforme descrito a seguir:

“13.3. (...) Execução, pela empresa licitante, de projetos de desenvolvimento de software, comprovando, na média anual, o montante de 2.000 (dois mil) Pontos de Função ou 20.000 (vinte mil) horas na plataforma tecnológica DotNet – com SQL Server 2005 ou Oracle 10g ou posterior (...)

13.4. (...) Execução, pela empresa licitante, de projetos de desenvolvimento de software, comprovando, na média anual, o montante de 2.500 (dois mil e quinhentos) Pontos de Função ou 35.000 (trinta e cinco mil) horas na plataforma tecnológica JEE – com SQL Server 2005 ou Oracle 10g ou posterior (...)



13.5. (...) Execução, pela empresa licitante, de projetos de desenvolvimento de software, comprovando, na média anual, o montante de 500 (quinhentos) Pontos de Função ou 5.000 (cinco mil) horas na plataforma tecnológica ASP ou PHP – com SQL Server 2005 ou MySQL 5.0 ou Oracle 10g ou PostgreSQL 8 ou posterior (...)

Pelo exposto, verifica-se que o referido Termo de Referência não possui orçamento detalhado em preços unitários, conforme determinam em conjunto os artigos 15, IV e 17, § 1º, VII da IN 04/2010 SLTI/MPOG. Verifica-se ainda que a falta de detalhamento da estimativa prévia do volume de serviços demandados impossibilita a comparação e controle da execução do contrato, conforme preceitua o art. 15, III, “b” da IN 04/2010 SLTI/MPOG, bem como impede determinar se as exigências, constantes do Apêndice, são compatíveis em quantidade com o objeto da licitação, conforme art. 30, II da lei 8.666/93.

b) Ausência de previsão do volume de serviços (em pontos de função) que envolvem a tecnologia de geoprocessamento

A justificativa apresentada argumenta que não há como estimar o quantitativo de pontos de função em separado para utilização da tecnologia GIS (Sistemas de Informação Georreferenciadas). No entanto, previamente a contratação, durante a etapa de planejamento, deveria ter sido realizado levantamento dos sistemas, legados e novos, elencando as principais funcionalidades que se pretende implementar envolvendo informações georreferenciadas, de acordo com o art. 9º da IN 04/2010 SLTI/MPOG. Dessa forma, o gestor teria subsídio para realizar estimativa do quantitativo de pontos de função relacionados à referida tecnologia.

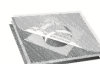
Ressalta-se que o custo de desenvolvimento e manutenção de sistemas varia de acordo com as particularidades dos projetos. Além da linguagem de programação adotada, podemos citar ainda como fatores que influenciam a composição do custo do ponto de função: padrões de projeto e frameworks empregados, metodologias aplicadas para desenvolvimento e gerenciamento, utilização de tecnologias inovadoras e/ou complexas, entre outros.

A existência de requisitos associados à tecnologia de geoprocessamento torna mais complexo o desenvolvimento dos sistemas, acarretando na necessidade de mão de obra ainda mais especializada, o que acaba por aumentar o custo da contratação.

Como o Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 18/2012 não prevê o quantitativo de pontos de função estimado para implementação de funcionalidade relacionada a geoprocessamento e prevê a alocação de profissional especializado na equipe designada para prestação dos serviços, as empresas licitantes tendem a elevar os preços de suas propostas como uma forma de salvaguarda, garantindo que não incorrerão em prejuízo no momento da execução do contrato no caso de grande demanda por sistemas de informações geoespaciais, bem como no caso de baixa demanda por esse tipo de sistema, uma vez que mesmo assim teriam que manter profissional especializado alocado na equipe.

c) Contratação de postos de trabalho sem a devida justificativa

Mesmo o pagamento da prestação dos serviços estando atrelado à entrega de produtos, tal previsão ocasiona risco de elevação do valor da contratação como um todo, uma vez



que as licitantes tendem a embutir em seus preços o custo da manutenção permanente da equipe, a qual poderá ficar ociosa em parte significativa do tempo, visto que demandas urgentes não possuem periodicidade constante. Dessa forma, a contratação de postos de trabalho alocados sem apresentação de justificativa compatível acarreta em risco de sobrepreço do objeto licitado.

Em que pese a solicitação do Gestor para retirar o Item “c” da constatação 1.1.1.6, pois no Edital, em seu Apêndice A, já constava uma tabela de níveis de serviços específicos para os atendimentos tempestivos, com detalhamento por criticidade, esta equipe de auditoria informa que a impropriedade permanece, já que há previsão de postos de trabalho no Termo de Referência do Pregão analisado. Por outro lado, foi verificado pela CGU que consta no Edital a tabela de níveis de serviço para medição dos serviços, e, para tanto, foram revistas a análise do controle interno e recomendação desta constatação.

Por fim, em que pese ter sido apresentada, após reunião de busca conjunta de soluções, manifestação da Unidade para dirimir as recomendações propostas, a constatação será mantida para acompanhamento das medidas por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar documento com o detalhamento do quantitativo estimado de pontos de função para cada linguagem de programação, informando o tipo de serviço (desenvolvimento ou manutenção de sistemas de informação), bem como identificar aqueles serviços onde é necessária mão de obra específica com experiência em georeferenciamento. Realizar ampla pesquisa de mercado com base nos serviços descritos neste detalhamento e providenciar a imediata repactuação do Contrato nº 32300/2013, relativo ao Pregão nº 18/2012, estabelecendo preços por tipo de linguagem e que envolvem a tecnologia de geoprocessamento. Caso a negociação não obtenha êxito, não renovar o contrato e providenciar a elaboração de novo Termo de Referência destacando claramente as características dos sistemas e dos serviços prestados, bem como realizar replanejamento da execução das atividades da empresa contratada e, por fim, elaborar planejamento da transição e da inserção de nova empresa.

Recomendação 2: Orientar as áreas responsáveis para que nas próximas contratações de fábrica de software efetuem, na fase de planejamento da contratação, o detalhamento do quantitativo de pontos de função a serem contratados, por linguagem de programação e por tipo de serviço, elaborem orçamento detalhado em preços unitários dos pontos de função com base no detalhamento realizado.

1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Falhas na elaboração do Termo de Referência e dos controles para execução do contrato oriundo do Pregão Incra nº 18/2012

Fato

Durante a análise do processo de contratação do Pregão Incra nº 18/2012 foram encontradas as seguintes falhas:

- a) Inexistência de parâmetros objetivos para caracterização de sistemas de Business Intelligence (BI)**



A descrição dos serviços componentes do Lote I do objeto licitado (Item 1 – Serviço de Desenvolvimento de Sistemas de Informação; Item 2 – Serviço de Manutenção e Documentação de Sistemas de Informação e Item 3 – Serviço de desenvolvimento e Manutenção de Business Intelligence) não é precisa e suficiente, pois não são estabelecidos parâmetros para se identificar com exatidão se um sistema será enquadrado como Sistema de Informação ou como Sistema de Business Intelligence (BI), descumprindo os artigos 11, IV, “a” e 17, § 1º, I da IN 04/2010 SLTI/MPOG. Tal imprecisão pode acarretar dano ao erário uma vez que o valor contratado para desenvolvimento e manutenção de Sistemas de BI (Item 3) é de R\$ 740,00, ao passo que o valor contratado para os Itens 1 e 2 é de R\$ 625,00, resultando em uma diferença a maior de R\$ 115,00, conforme a proposta vencedora do certame apresentada pela empresa Softway.

b) Não explicitação dos artefatos a serem produzidos durante a execução dos serviços referentes ao Lote I

O item 3.4.30 do documento de Estratégia da Contratação (fl.30) estabelece que para realização do pagamento de cada pacote referente aos serviços componentes do Lote I é necessária a entrega dos artefatos previstos nas fases de Elaboração, Construção e Transição, o que provavelmente remete à Metodologia de Desenvolvimento de Software (MDS) do Incra. Contudo, essa disposição não consta no Edital, no Termo de Referência nem no Contrato, tampouco a MDS foi anexada no processo de contratação, descumprindo os artigos 15, III, “e” e 17, § 1º, VI da IN 04/2010 SLTI/MPOG.

Causa

Falha no processo de planejamento da contratação, principalmente no tocante à definição detalhada do objeto licitado e de sua execução.

Manifestação da Unidade Examinada

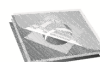
Por meio da Solicitação de Auditoria – SA nº 201303889/008, foram solicitados esclarecimentos, e em resposta, apresentada por meio do Memorando s/nº DET/DE/Incra, foram apresentadas as seguintes informações:

a) Inexistência de parâmetros objetivos para caracterização de sistemas de Business Intelligence (BI)

“A vantagem no desdobramento foi para permitir a manutenção de um volume em Pontos de Função próprio para Sistemas de Business Intelligence, e dessa forma ter mais controle em poder crescer ou suprimir (25%) este teto bem como caracterizar de forma clara o que está sendo demandado para este tipo de serviço. Os projetos de BI serão aqueles produzidos por ferramenta OLAP, a exemplo do Pentaho, usando técnicas de extração, transformação e carregamento de dados, bem como manter base de dados histórico, integrados e não voláteis.”
(grifos nossos)

b) Não explicitação dos artefatos a serem produzidos durante a execução dos serviços referentes ao Lote I

“A nova versão da MDS do Incra durante o planejamento da contratação encontrava-se ainda em análise pelos servidores de TI do



Incra, mas já se tinha como meta a sua finalização antes da publicação de aviso de licitação. Durante o processo licitatório, a mesma ficou disponível no âmbito da TI para todos aqueles que buscaram a Vistoria Técnica bem como àqueles que apresentaram Declaração de Não Vistoria.”

Após reunião de busca conjunta de soluções, realizada entre o Incra e a CGU no dia 01/07/2013, foi encaminhado, pelo Incra, Ofício/AUD/nº 215, de 03/07/2013, contendo as propostas de soluções da Diretoria de Gestão Estratégica, como segue:

“Proposta de Solução DE/DEA

Recomendação CGU	Proposta INCRA	Prazo
Item 1.1.1.7 – Fato a) Formalizar junto à contratada os parâmetros para caracterizar objetivamente sistemas de Business Intelligence (BI) descritos pelo gestor, fazendo constar de documento assinado pelas partes envolvidas, e que tal documento seja anexado ao processo de contratação.	<u>Com base nos conceitos relacionados a Business Intelligence, já existentes no Termo de Referência e MDS, formalizar, por meio de Ata de Reunião, à empresa contratada, os parâmetros que caracterizam os Sistemas de BI e anexar tal documento ao processo de contratação.</u>	30 dias
Item 1.1.1.7 – Fato b) Anexar formalmente a Metodologia de Desenvolvimento de Software ao processo de contratação, formalizando junto à contratada que os artefatos a serem produzidos durante a execução dos serviços componentes do Lote I licitado são aqueles descritos na MDS, que tal decisão conste de documento assinado pelas partes envolvidas, e que tal documento seja também anexado ao processo de contratação	<u>Anexar a MDS ao processo de contratação e registrar em Ata de Reunião com a empresa contratada quanto ao conhecimento da metodologia em vigor.</u>	10 dias
Item 1.1.1.7 – Fato b) Orientar as áreas responsáveis pela elaboração dos Termos de Referência para fábrica de software que façam constar no Edital, como anexo ou link remissivo, a Metodologia de Desenvolvimento de Software do Incra.	<u>Dar conhecimento das recomendações da CGU aos responsáveis da Coordenação Geral de TI.</u>	Realizado”

Análise do Controle Interno

a) Inexistência de parâmetros objetivos para caracterização de sistemas de Business Intelligence (BI)

A falta de previsão de parâmetros para caracterizar objetivamente um sistema de Business Intelligence (BI) em um instrumento formal e vinculatório, tal como Edital, Termo de Referência ou Contrato, pode levar a contratada a tentar caracterizar um sistema de informação comum como sendo um sistema de BI, ocasionando prejuízo para a Administração Pública, uma vez que o custo unitário desse tipo de sistema é mais elevado. Além disso, o item 9.3.6 do Termo de Referência (fl. 102), que lista as



ferramentas OLAP utilizadas pelo Incra, apresenta a ferramenta MicroStrategy, além da ferramenta Pentaho mencionada pelo gestor.

b) Não explicitação dos artefatos a serem produzidos durante a execução dos serviços referentes ao Lote I

Mesmo tendo sido assegurada aos licitantes a possibilidade de conhecimento da Metodologia de Desenvolvimento de Software do Incra, tal documento deve ser anexado ao processo da contratação, e deve ser previsto explicitamente em contrato que os artefatos a serem produzidos durante a execução dos serviços estão descritos na MDS do Incra.

A falta de previsão clara em edital, seus anexos ou apêndices, dos artefatos a serem produzidos durante o ciclo de vida do processo, aumenta o risco de conflito entre o Incra e a empresa contratada na elaboração dos artefatos ou de parte deles.

Por fim, em que pese ter sido apresentada, após a reunião de busca conjunta de soluções, manifestação da Unidade para dirimir as recomendações propostas, a constatação será mantida para acompanhamento das medidas por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: Formalizar junto à contratada os parâmetros para caracterizar objetivamente sistemas de Business Intelligence (BI) descritos pelo gestor, fazendo constar de documento assinado pelas partes envolvidas, e que tal documento seja anexado ao processo de contratação.

Recomendação 2: Anexar formalmente a Metodologia de Desenvolvimento de Software ao processo de contratação, formalizando junto à contratada que os artefatos a serem produzidos durante a execução dos serviços componentes do Lote I licitado são aqueles descritos na MDS, que tal decisão conste de documento assinado pelas partes envolvidas, e que tal documento seja também anexado ao processo de contratação.

Recomendação 3: Orientar as áreas responsáveis pela elaboração dos Termos de Referência para fábrica de software que façam constar no Edital, como anexo ou link remissivo, a Metodologia de Desenvolvimento de Software do Incra.

1.1.1.8 CONSTATAÇÃO

Não instituição de controles internos na área de licitações e contratos, mesmo após recomendações da CGU

Fato

No relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203412, de 24/07/2012, referente ao exercício 2011, e na Nota de Auditoria nº 201207254/002, de 26/12/2012, esta Unidade Técnica de Controle constatou diversas impropriedades relacionadas ao planejamento das contratações no Incra-Sede, como:

- Não realização de diligências para propostas presumidamente inexequíveis;
- Não realização de estudo de quantitativo para a contratação;



- Ausência de critérios objetivos de aferição da exequibilidade das propostas no edital;
- Orçamento Base do edital sem documentação comprobatória das pesquisas de preços;
- Aquisições diretas subsequentes de materiais por meio de dispensa de licitação, caracterizando fracionamento de despesas; e
- Dispensas de licitação fundamentadas no art. 24, inciso IV da Lei 8.666/93, sem a devida caracterização da urgência.

Em razão disso, foram expedidas as seguintes recomendações à Autarquia, as quais passaram a ser monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente (PPP), que é um documento instituído pela CGU para acompanhamento das medidas adotadas pelo Gestor para saneamento das causas identificadas:

- Promover capacitação de servidores da área de licitações e contratos, principalmente no tocante ao aprimorar do planejamento de aquisições e contratações a serem efetuados pelo INCRA no exercício, 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;
- Estabelecer rotinas que visam à definição de critérios objetivos e padronizados para o planejamento das licitações, principalmente no tocante a:
 - elaboração de estudos de necessidades;
 - orçamento-base;
 - critérios de julgamento objetivos para custos globais e unitários;
 - critérios objetivos de inexecuibilidade de preços unitários
 - revisão dos editais e processos administrativos da área de contratações;
 - 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;

No entanto, até a presente data, verificou-se que a Autarquia não encaminhou providências para as recomendações elencadas acima, à exceção da primeira da lista.

Em que pese a expedição de recomendações e o monitoramento por parte desta Unidade de Controle Interno, impropriedades relacionadas ao planejamento de licitações foram novamente constatadas, por ocasião da auditoria anual de contas deste ano, e estão consignadas em item específico deste relatório:

- Planejamento insuficiente para justificar a quantidade licitada nos Pregões 19 e 22/2012;
- Impropriedades na definição do orçamento base da licitação de três pregões;
- Não instituição de controles internos para definição de critérios de inexecuibilidade e julgamento adequado de propostas, e não realização de diligência para averiguar preços inexequíveis de licitante vencedora; e
- Impropriedades em três editais de licitação: restrição à competitividade, inexistência de preferência a ME/EPP e divergências nos termos do edital.

Como se observa, o não atendimento das recomendações exaradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203412 e na Nota de Auditoria nº 201207254/002 contribuiu para que as impropriedades identificadas ocorressem novamente.



Ressalta-se que, em vista do baixo atendimento e da ausência de detalhamento no Relatório de Gestão acerca das providências adotadas, foi solicitado ao Incra-Sede encaminhar informações sobre a implementação ou os motivos da não implementação das recomendações constantes do PPP. Além disso, foram solicitadas informações acerca da existência de plano de contingência para sanar recomendações da CGU pendentes de atendimento. Todavia, não foram apresentadas respostas por parte da Entidade.

Causa

O Diretor de Gestão Administrativa, no âmbito da Coordenação-Geral de Administração e Serviços Gerais (DAA), não adotou providências para melhorias dos controles internos adequados e suficientes para revisão dos processos administrativos da área de contratações, contempladas no Relatório de Auditoria Anual de Contas 201203412 e Nota de Auditoria 201207254/002, e em desacordo com os artigos 19 e 29 do Regimento Interno do Incra.

O Presidente do Incra não adotou providências para melhorias dos controles internos adequados e suficientes para revisão dos processos administrativos da área de contratações, contempladas no Relatório de Auditoria Anual de Contas 201203412 e Nota de Auditoria 201207254/002, e em desacordo com o inciso VII do artigo 122 do Regimento Interno do Incra.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria 201305777/005, de 24/04/2013, e reiteração na SA nº 201305777/016, de 14/6/13, a autarquia foi instada a se manifestar, porém até o término dos trabalhos de auditoria não houve resposta por parte do Incra.

Após reunião de busca conjunta de soluções, realizada entre o Incra e a CGU no dia 01/07/2013, foi encaminhado, pelo Incra, correio eletrônico de 04/07/2013, contendo as propostas de soluções da Diretoria de Gestão Administrativa, como segue:

“Proposta de Solução DA

Apontamento	Recomendação	Providências já Adotadas	Providências a serem adotadas	Prazo
<i>Falta de estudos quantitativos nas contratações Não realização de diligências verificadoras de exequibilidade Ausência de Critérios Objetivos para constatação de Inexequibilidade Falta de Documentação Comprobatória nas Pesquisas de Preços Aquisições Diretas Subsequentes de</i>	Recomendação 1: <i>Criar métodos e instrumentos para atendimento dos apontamento de auditoria.</i>	- Capacitação da Equipe Existente da Licitação - Reforço da Equipe de Licitação com Pessoal Qualificado (junho de 2013)	- Implantação de Planejamento Quantitativo da Demanda de Contratação - Instituição de Metodologia de Diligência para as próximas contratações - Aplicação de Planilha de Cálculo das Normas de Inexequibilidade - Portaria Criando Atribuição de Gestão de Custos e Pesquisa de Preços à DAA-2	30 dias 30 dias Imediato 10 dias



Materiais, caracterizando fracionamento Dispensas art. 24, inciso IV sem comprovação da urgência			- Adequação do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos – Item Pesquisa de Preços (análise crítica)	20 dias
			- Implantação de Banco de Dados na DAA-2 e DAA-3 (Elaborado pela DA)	15 dias”

Análise do Controle Interno

Como se nota, a existência e o efetivo uso de rotinas adequadas de controle evitariam a ocorrência das impropriedades relacionadas ao planejamento de licitações identificadas pela equipe de auditoria da CGU.

Cabe ressaltar que no Relatório nº 201203412, foi identificado que o Incra-Sede não possuía checklists ou fluxogramas atualizados que auxiliassem a área responsável pelas licitações a assegurar o cumprimento de todas as condicionantes legais vigentes, inclusive no que tange à dispensa e inexigibilidade. Além disso, a Entidade 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.

Sobre esse assunto, em atendimento à Solicitação de Auditoria 201305777/014, de 4/6/2013, a Entidade, por meio do MEMO. Nº 25/2013/DAA-1/INCRA, de 18/6/2013, informou que o grupo de trabalho ainda não concluiu seus trabalhos e encaminhou checklists atualizados referentes à execução dos procedimentos de Pregão Eletrônico, Pregão Eletrônico para contratação de TI e Compra Direta de Pequeno Valor. Todavia, verificou-se que esses documentos não impediram que impropriedades relacionadas ao planejamento de licitações ocorressem novamente.

A não instituição ou a insuficiência de controles internos pode prejudicar a regularidade do processo de compras e contratações, além de expor a Entidade a diversos riscos.

Inicialmente, destaca-se que um dos grandes riscos a que fica exposta a Autarquia é o de ocorrência de prejuízo ao Erário. Impropriedades na elaboração do orçamento-base da licitação podem fazer com que a Entidade corra o risco de realizar contratações por valores que não guardem compatibilidade com os praticados no mercado, o que causa prejuízo e fere o princípio da economicidade.

Adicionalmente, a previsão, em edital, de desclassificação de propostas com preços inexequíveis, porém sem estabelecimento de critério objetivo que possa aferir uma aparente inexequibilidade, expõe a Autarquia ao risco de incorrer em subjetividade no julgamento das propostas e desclassificar licitantes que poderiam ofertar preços mais vantajosos à Administração. Tal situação vai de encontro ao princípio do julgamento objetivo que norteia o procedimento licitatório.

Outro ponto relevante diz respeito ao risco de não realizar diligência para averiguar se a licitante melhor classificada tem como praticar os preços expostos na sua proposta. Tal atividade objetiva resguardar a Entidade para que seja contratada a proposta mais vantajosa e a execução do objeto da licitação não venha a ser prejudicada durante o período contratual.



Por sua vez, no que diz respeito ao planejamento do quantitativo a ser licitado, verifica-se que essa atividade, se realizada de forma inadequada, expõe a Autarquia ao risco de comprometer recursos orçamentários desnecessários, quando o quantitativo for superestimado, ou à necessidade de contratações futuras, caso o quantitativo seja subestimado; gerando ineficiência nas contratações.

Com relação à existência de divergências nos termos do edital de licitação, verifica-se que pode levar a interpretações equivocadas, dificultando a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas, comprometendo, assim, a execução do objeto. Ademais, impropriedades em editais que vão de encontro aos princípios norteadores da licitação e à legislação pertinente dão ensejo a recursos e impugnações que acabam por atrasar a realização dos certames e podem prejudicar o bom desempenho da Entidade.

Além de todo o exposto, corre-se o risco de responsabilização de gestores, que pode ser evitada com a adoção de providências para melhorias dos controles internos adequados e suficientes para revisão dos processos administrativos da área de compras e contratações.

Por fim, em que pese ter sido apresentada, após reunião de busca conjunta de soluções, manifestação da Unidade para dirimir a recomendação proposta, a constatação será mantida para acompanhamento das medidas por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar estudo para levantamento dos riscos da Instituição no âmbito da área de licitação/contratação, considerando todos os achados constantes neste Relatório, bem como no Relatório de Auditoria Anual de Contas 201203412 e Nota de Auditoria 201207254/002, formular documento com a consolidação dos riscos e propostas para mitigá-los, contendo prazos para instituição das providências.

1.1.2 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

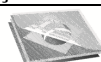
1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Dispensas de licitação, fundamentadas no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93, sem a devida caracterização da urgência, no montante de R\$ 665.638,76

Fato

Durante os trabalhos de Auditoria Anual de Contas, foram examinadas as aquisições efetuadas pelo INCRA, por meio de dispensa de licitação, visando verificar a regularidade das contratações. Da amostra selecionada, dois dos processos analisados se referiam à contratação emergencial:

Nº Dispensa	Processo	Objeto	Valor
61/2012	54000001022/2012-68	Contratação de serviços continuados de secretariado executivo com dedicação exclusiva de mão de obra.	R\$ 420.406,76
73/2012	54000.001179/2012-93	Contratação emergencial de empresa especializada na prestação de serviços de	R\$ 245.232,00



		transportes, incluindo veículos, combustível e serviço de motorista.	
--	--	--	--

A emergência de tais contratações 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;”

Com relação à Dispensa nº 61/2012, na INFORMAÇÃO/DAA-2/2012 constante do processo (fl. 148), datada de 17/10/12, a manifestação técnica caracterizadora da ocorrência de situação emergencial, que motivou a contratação direta, foi a seguinte:

“Em resposta ao item D, Cota nº 29/2012/CGJ/PFEIINCRA, fl.146, informo que é necessária a contratação emergencial de serviços de secretariado executivo, no INCRA - Sede, tendo em vista que o contrato CRT/DF 20.400/2010, cujo objeto é a prestação destes serviços, finaliza sua vigência em 23 de outubro de 2012 e não houve concordância com a empresa para renovação contratual.

A contratação de serviços de secretariado executivo é relevante, pois o INCRA não dispõe de recursos humanos, no quadro funcional da autarquia, para prestação destes serviços de forma continuada. Assim sendo, para preenchimento da lacuna e atendimento da demanda existente, torna-se necessária a terceirização dos serviços de secretariado. Ressalto que a contratação destes serviços é imprescindível para garantir o funcionamento do Instituto, visto que a ausência do serviço de secretariado executivo nos gabinetes dos diversos setores inviabilizaria o bom andamento dos trabalhos da Direção do INCRA. Assim sendo, a contratação destes serviços impactará, direta e indiretamente, na execução das atividades administrativas nos gabinetes. E, finalmente, evitará solução de continuidade nos serviços prestados atualmente.”

Verificou-se que o contrato CRT/DF nº 20.400/2010 tinha vigência até 23/10/12 e que o gestor oficiou a empresa contratada (IPEPPI- Instituto de Pesquisa e Elaboração de Projetos e Planos Integrados, CNPJ 05.933.861/0001-46), em 18/9/12, por meio do Ofício INCRA/DAA-2/Nº 22/2012, visando consultar a empresa sobre o interesse na prorrogação do supramencionado contrato. Todavia, a contratada condicionou a prorrogação a uma repactuação do contrato. Tendo em vista que esse pleito foi indeferido pela administração, não houve interesse do IPEPPI na prorrogação. Tal manifestação foi apresentada pelo Instituto em 26/09/12, conforme consta do processo (fls. 38 e 39).



Como se vê, o Incra realizou consulta à contratada 35 (trinta e cinco) dias antes do encerramento do contrato CRT/DF nº 20.400/2010. Dessa forma, não restou tempo hábil à administração para iniciar processo regular de licitação e, conseqüentemente, houve a contratação direta.

Sobre esse fato, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305777/004, de 26/4/13, houve o reconhecimento da falha por parte da Autarquia, conforme segue:

“Relativo ao contrato CRT/DF nº 20.400/2010, em 2012, foi elaborado Plano de Trabalho e Termo de Referência para contratação de serviços de office boy, técnico em secretariado e secretariado executivo. No entanto, tal projeto não teve prosseguimento o que acarretou na necessidade de prorrogação contratual. Geralmente, o processo de prorrogação é célere tendo em vista que, dentro do prazo total previsto em contrato possibilitando renovação, as empresas têm interesse na renovação. Além disso, houve divergências entre o INCRA e a empresa IPEPPI relativa a repactuação contratual. A empresa cobrava do INCRA insumos que não fornecia aos funcionários. Devido a tal impasse, a empresa não respondeu pela aceitação da prorrogação, pois tentou pressionar o INCRA para pagamento destes valores indevidos. Dado o cenário, realmente, a consulta relativa à prorrogação do contrato para prestação de serviços de secretariado executivo (CRT/DF nº 20.400/2010) foi realizada intempestivamente. Porém, cientes do equívoco, já reforçamos os processos de trabalhos relativos aos controles necessários para que não haja perda de prazos.”

Quanto à Dispensa nº 73/2012, em despacho à fl. 43 do processo administrativo, datado de 12/11/12, o Coordenador da DAA (Coordenação-Geral de Administração e Serviços Gerais) justificou a necessidade de contratação direta conforme segue:

“[...] O contrato 92800/2009 com a empresa Giro Locadora de Veículos Ltda, cujo objeto é o transporte de pessoas e documentos no Distrito Federal e Entorno, expira em 8 de dezembro de 2012. A empresa sinalizou desinteresse em continuar com o contrato, mas em reunião realizada com a Divisão de Serviços Gerais - DAA-2, em 25 de setembro de 2012, concordou em prorrogá-lo por mais seis meses, prazo suficiente para realizarmos nova contratação .

Nesse sentido, a Divisão de Serviços Gerais - DAA-2 iniciou os procedimentos para a nova licitação, realizando pesquisa de mercado e a formalizando o processo 54000.001155/2012-34, que está em andamento.

Em 08/11/2012, ao ser solicitada para formalizar a prorrogação do contrato, a Empresa Giro Locadora de Veículos Ltda voltou atrás na sua palavra. Como se trata de um contrato cuja interrupção pode comprometer o bom andamento dos serviços da Autarquia, não tivemos outra escolha a não ser propor uma contratação emergencial, por 6 meses, até que se conclua os procedimentos licitatórios.

Diante do exposto, solicitamos autorização para proceder a referida contratação emergencial.”



Em análise ao processo administrativo, verificou-se que o contrato CRT/DF nº 92.800/2009 tinha vigência até 8/6/12. Antes dessa data, em 20/4/12, após consulta por parte do Incra, a empresa contratada (Giro Locadora de Veículos Ltda., CNPJ 05.640.645/0001-02) concordou em prorrogar o contrato por mais um ano. Porém, em 24/5/12, ainda antes do término da vigência, a contratada comunicou à Autarquia que aceitaria a prorrogação apenas por mais 6 (seis) meses, e não mais por um ano. Dessa forma, o contrato passou a ter vigência até 8/12/12.

Tendo em vista a curta duração do contrato e a necessidade de instruir processo licitatório, em 2/10/12 foi iniciada a pesquisa de preços e, em 29/10/12, foi instaurado o processo administrativo licitatório.

Em 7/11/12 o gestor oficiou a empresa por meio do Ofício nº 30/2012/DAA2, consultando a contratada sobre o interesse na prorrogação do contrato CRT/DF nº 92.800/2009. Todavia, a empresa informou que não tinha interesse na prorrogação. Tal manifestação foi apresentada pela empresa Giro Locadora em 13/11/12, conforme consta do processo (fl. 1217).

Da análise desses dados, há que se fazer duas observações. Em primeiro lugar, a consulta formal à contratada, acerca da prorrogação, ocorreu 31 dias antes do vencimento do contrato (8/12/12). Novamente, não restou tempo hábil à administração para iniciar processo regular de licitação e, conseqüentemente, houve a contratação direta.

Em segundo lugar, mesmo sabendo com antecedência, em 24/5/12, que a empresa Giro Locadora aceitou prorrogar o contrato por apenas 6 (seis) meses, a instauração de processo licitatório só foi realizada em 29/10/12, isto é, 158 dias (aproximadamente 5 meses) após aquela data. Verifica-se que, caso o processo tivesse sido instaurado logo após o Incra ter ciência do desinteresse na prorrogação, haveria tempo razoável para conclusão de um certame licitatório regular.

No entanto, há a informação no processo administrativo de que a contratada havia se manifestado, informalmente em uma reunião realizada 74 dias antes do vencimento do contrato, em 8/12/12, pelo interesse em prorrogar a prestação do serviço. Porém, não há documento formal que comprove a resposta da empresa Giro Locadora, tampouco a consulta formal por parte do Incra, realizada com antecedência razoável ao fim do contrato. Ressalta-se que em 18/03/13 foi lançado o Pregão Eletrônico 3/2013 referente ao objeto da Dispensa nº 73/2012.

Como se nota, nas duas dispensas de licitação analisadas, as causas da situação emergencial foram a falta de planejamento e o controle ineficaz dos contratos, que são variáveis que estão sob o controle da Entidade. Dessa forma, a caracterização da urgência não ficou evidenciada nas contratações.

Cumprir destacar que a não caracterização da situação emergencial para justificar a contratação direta foi constatada no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203412.

Em decorrência disso, foi expedida a seguinte recomendação ao INCRA-Sede:

“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.”

Tal recomendação foi objeto de acompanhamento pela CGU no Plano de Providências Permanente e, em janeiro de 2013, foi dada como atendida após a informação da Autarquia de que existem rotinas internas de controle para acompanhamento dos prazos de encerramento dos contratos atualmente vigentes no INCRA, tanto para novas contratações, quanto para contratos passíveis de prorrogação.

Ainda nesse sentido, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305777/004, de 26/4/13, outras providências adotadas foram informadas, conforme segue:

“Cabe a Divisão de Administração de Contratos DAA-3 acompanhar a vigência dos contratos por meio de uma planilha conforme cópia anexa. Esta planilha é atualizada no máximo em dez dias. Utiliza-se o prazo de 120 dias antes de vencer o contrato, onde a DAA-3 libera o processo ou memorando comunicando ao demandante/gestor/fiscal do contrato para providências necessárias quanto à prorrogação e/ou nova licitação. Dependendo da complexidade do processo, a comunicação é feita com mais antecedência. Ainda no decorrer deste processo, lembramos por e-mail a proximidade do encerramento. No âmbito do INCRA a Superintendência Regional nº 24/Teresina/PI possui um Sistema de Acompanhamento de Contratos, que possibilita um gerenciamento de controle e acompanhamento eficiente da gestão do contrato. Servidores lotados na DAA-3 já visitaram a Superintendência para conhecer o referido sistema. Hoje o Sistema está em estudo junto ao Setor de Informática DET-1 do INCRA/SEDE para implementar este Sistema em Brasília e posteriormente em todas as Superintendências Regionais.”

Além disso, cumpre salientar que o INCRA está realizando, desde dezembro de 2012, curso para capacitar servidores da Sede e das Regionais a utilizar o Sistema de Gestão de Contratos (SICON), o qual tem por objetivo melhorar a fiscalização e gestão dos contratos administrativos no âmbito do Governo Federal. A realização das capacitações busca atender a IN 02/2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Apesar das boas práticas informadas acima, verificou-se que não foram suficientes para evitar a ocorrência de contratações fundamentadas no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93 sem a devida caracterização da situação emergencial que motivou a contratação direta. Considerando esse contexto, o status da recomendação do Relatório de Auditoria 201203412 será alterado para “Prorrogada” até a instituição de rotinas internas de controle efetivas para acompanhamento dos prazos de encerramento dos contratos atualmente vigentes no INCRA de forma a evitar a contratação direta emergencial por dispensa de licitação sem motivação adequada.

1.2 Pagamento de Pessoal Ativo da União

1.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

1.2.1.1 INFORMAÇÃO



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

Fato

Foram analisados os dados da folha de pagamento do Incra-Sede, 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.

Com o objetivo de verificar a conformidade dos registros efetuados pela Autarquia, 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.

Assim, após aplicação dos exames pela equipe de auditoria, foram identificados cinco tipos de ocorrências com servidores do Incra-Sede, conforme listadas no quadro a seguir:

Descrição da Ocorrência	Descrição da situação apontada	Manifestação do gestor e providências adotadas
08A-Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida.	O indicador apresenta casos de servidores e pensionistas com desconto a título de indenização e reposição ao Erário e que em determinado momento, antes da quitação do valor, ocorreu a exclusão da respectiva rubrica ou alteração de sua parametrização. Foram identificados cinco servidores com esse tipo de inconsistência nos registros do Siape, quais sejam matrículas Siape 6753177, 0718448, 0717534, 0718324 e 0723534.	De acordo com as informações prestadas pelo Incra, foram verificadas três situações: I- Para um dos casos identificados (servidor com matrícula Siape 6753177) foi informado que houve a quitação da reposição por meio de GRU (Guia de Recolhimento da União) de um débito de R\$ 6.060,74. No entanto, a documentação comprobatória apresentada informa um pagamento de R\$ 224,20. Por meio do Ofício/AUD/Nº 196, de 21/6/13, foi informado que foi descontado o valor total de R\$ 4.571,91 na folha do servidor, restando um saldo devedor de R\$ 1.264,63. Ademais, informou-se que, em decorrência desse saldo, foi efetuada a reinclusão da rubrica de reposição ao erário na folha de pagamento da pensionista, a partir de junho de 2013. A informação da Autarquia foi confirmada pela equipe de auditoria em consulta ao Siape. II- Em três casos houve interrupção de reposição ao erário, sendo duas por decisão judicial e



		uma por determinação da Procuradoria Regional da Autarquia. Para os três casos foi possível comprovar as informações prestadas após a apresentação da documentação comprobatória. III- Em outro caso (servidor com matrícula SIAPE 0717534) foi informado que a interrupção deveu-se a uma falha quando da mudança da situação do servidor para Instituidor de Pensão. Foi informado que a reposição ao erário foi incluída no mês 11/2012. Após consulta ao SIAPE, a informação não foi confirmada pela equipe de auditoria. Por meio do Ofício/AUD/Nº 200, de 24/6/13, foi informado em decorrência da existência de saldo, foi efetuada a reinclusão da rubrica de reposição ao erário na folha de pagamento do servidor, a partir de junho de 2013. A informação da Autarquia foi confirmada pela equipe de auditoria em consulta ao SIAPE.
45-Servidores que recebem vantagens calculadas sobre GAE e que não recebem GAE.	O indicador aponta os servidores (ativo, aposentado, instituidor de pensão) que não recebem Gratificação de Atividade Executiva – GAE, entretanto, recebem rubricas com a indicação de GAE em suas denominações. Foram identificados três servidores com esse tipo de inconsistência, quais sejam matrículas SIAPE 0718146, 0717352 e 0717142.	O Incra informou que para os três casos apontados foram expedidas notificações aos servidores, em 26/9/12, visando à devolução dos valores pagos indevidamente. A informação da Autarquia foi confirmada pela equipe de auditoria em consulta à documentação encaminhada pelo Incra. Todavia, trata-se de atendimento parcial, uma vez que fica pendente a restituição ao erário.
52-Instituidores de pensão sem pensionista.	O indicador relaciona instituidores de pensão que não estejam gerando pensão, para verificação e exclusão da situação no cadastro. Foi identificado apenas um caso no Incra, qual seja matrícula SIAPE 6726176.	O Incra informou que o cadastro SIAPE do servidor, para o qual foi encontrada essa ocorrência, foi corrigido em 30/7/12, oportunidade na qual foi inserido o código de Ocorrência de exclusão do Instituidor. A informação da Autarquia foi confirmada pela equipe de auditoria em consulta ao SIAPE.
55-Pagamento	O indicador aponta possíveis	O Incra informou que as



de gratificação natalina/13º salário (nov-2011), com base de cálculo acrescida de valor superior a 30% em relação ao considerado para o cálculo da antecipação da gratificação natalina/13º salário.	pagamentos realizados indevidamente, em razão de valores acrescidos/incluídos/alterados manualmente na ficha financeira do servidor (ativo, aposentado, instituidor de pensão), em rubrica(s) diversa(s), nos meses de novembro e dezembro de cada exercício, cuja variação da base remuneratória considerada para o cálculo de gratificação natalina/13º salário tenha sido igual ou superior a 30% ao valor pago a título de antecipação de gratificação natalina/antecipação de 13º salário. Foi identificado apenas um caso no Incra, qual seja matrícula Siape 1616118.	diferenças encontradas são decorrentes do exercício, pelo servidor, de dois cargos em comissão. A informação da Autarquia foi confirmada pela equipe de auditoria em consulta ao Siape.
66-Servidores aposentados pela EC 41 ou posterior com valor do VB informado.	O indicador aponta os servidores aposentados com fundamentos com base na EC nº 41 e 47 percebendo proventos que não tenham sido gerados pelo cálculo automático. Foram identificados cinco servidores com esse tipo de inconsistência nos registros do SIAPE, quais sejam matrículas Siape 6162441, 0718319, 0162474, 0717798 e 1006591.	O Incra informou que o cadastro e pagamento dos servidores para os quais foram identificadas ocorrências foram atualizados nos termos da EC 70, a partir da folha de pagamento de agosto de 2012, tendo em vista que os cinco servidores foram aposentados por invalidez permanente. A informação da Autarquia foi confirmada pela equipe de auditoria em consulta ao Siape e ao Sisac.

* As informações prestadas pelo gestor foram encaminhadas à CGU por meio do Ofício/AUD/ nº 98, de 23/4/13.

Pode-se observar que, de modo geral, os atos de pessoal praticados pelo Incra-Sede estão em conformidade com os ditames legais. Os indicadores analisados demonstraram poucas ocorrências. Ressalta-se que, por meio da Solicitação de Auditoria nº 20135777/014, de 4/6/13, foi solicitada a apresentação de alguns documentos faltantes, para comprovar as providências adotadas pelo Incra-Sede. No entanto, ainda resta pendente a informação referente ao servidor matrícula Siape 0717534. Sendo assim, o acompanhamento das providências será realizado por meio do Plano de Providências Permanente da CGU.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO



Ausência de utilidade dos indicadores de desempenho instituídos por meio do Acórdão TCU nº 753/2008 - Plenário

Fato

Ao realizar a análise dos indicadores de desempenho instituídos por meio do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário quanto à utilidade e mensurabilidade, constatou-se que o Incra/Sede não os tem utilizado no decorrer do exercício para auxiliar na gestão, bem como a sua publicização tem sido feita apenas por meio do Relatório de Gestão. Essa análise contemplou oito dos vinte indicadores instituídos por meio do referido Acórdão, os quais foram selecionados por critérios não probabilísticos e de materialidade das Ações a que se referem, quais sejam:

- 1- Índice de Gastos com Obtenção de Terras;
- 2- Índice de Protocolos de Licença Ambiental para Projetos de Assentamentos;
- 3- Índice de Provimento de Assistência Técnica;
- 4- Índice de Provimento de PDA / PRA;
- 5- Índice de Acesso à Moradia nos Assentamentos;
- 6- Índice de Consolidação de Assentamentos;
- 7 - Índice de acesso a estradas transitáveis, ou outras vias de transporte adequadas ao escoamento da produção até as unidades produtivas;
- 8 - Índice de Parcelas Supervisionadas.

Conforme havia sido identificado por ocasião da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2011, para auxiliar na gestão dos Programas e Ações a cargo do Incra, é utilizada a ferramenta chamada “painel de indicadores”, cujos índices lá apresentados refletem a execução orçamentária física e financeira do exercício. Ainda por ocasião da realização da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2011, foi encaminhado para este Órgão Central de Controle Interno o Ofício nº 76/2012-AUD, de 04/05/2012, contendo o MEMO. nº 12/2012/DEA/Incra, de 03/05/2012, com a seguinte manifestação:

“(…)

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.”

Ocorre que não houve a incorporação dos indicadores acordados com o TCU no referido painel durante o exercício de 2012, não havendo assim o acompanhamento mensal das execuções das políticas a cargo do Incra por meio desses índices, nem a sua publicação além do Relatório de Gestão e, conseqüentemente, a sua utilização para auxiliar na tomada de decisões no decorrer do exercício.

Causa

Ausência de rotinas de procedimentos para a inserção de novos indicadores de desempenho na ferramenta de gestão “Painel de Indicadores”.

Manifestação da Unidade Examinada



Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201305777/002, de 05/04/2013, a unidade foi instada a se manifestar sobre os atos observados, tendo apresentado as justificativas por meio de mensagem eletrônica de 26/04/2013, conforme transcrito:

“a) Não houve a incorporação dos indicadores propostos pelo TCU ao Painel de Execução, tendo em vista a indisponibilidade de "pontos de função" para a execução de tal tarefa por parte da fábrica de software que atendia ao Incra e o próprio processo de troca da fábrica e licitação de nova empresa, além do fato do profissional que desenvolveu o painel (em excel), ter sido removido para a Superintendência Regional de São Paulo, impossibilitando qualquer evolução-corretiva no referido instrumento.

b) Os indicadores propostos pelo TCU estão sendo gerados a cada exercício, por ocasião da elaboração dos relatórios de gestão. Cada Superintendência Regional e Diretoria da Sede produzem e analisam os resultados dos indicadores a cada exercício, porém não são produzidas evidências (documentação) que comprove esse uso.

c) O painel de execução atualmente é composto por cinco painéis específicos, que bimestralmente são atualizados:

- Quadro Resumo da Execução orçamentário-financeira e física dos Programas/Ações constantes do Módulo de Monitoramento que possuem Meta (PC). Apresentação dos resultados por Mês de Referência e por Superintendência Regional.*
- Comparativo entre a execução orçamentário-financeira e a execução física, para os Programas/Ações constantes do Módulo de Monitoramento. Apresentação dos resultados por Mês de Referência e por Ação.*
- Variação mensal (no exercício) da execução orçamentário-financeira e da execução física para todos os Programas/Ações constantes do Módulo de Monitoramento. Apresentação por Ação e Superintendência Regional.*
- Comparativo entre a execução orçamentária e a execução física, para as 7 Ações contempladas na Avaliação de Progresso (Ações 0427, 4460, 4470, 8374, 8384, 8387 e 8396). Apresentação dos resultados por Mês de Referência e por Superintendência Regional.*
- Avaliação Institucional - 2º Ciclo 2012/2013. Apuração do resultado das Metas Globais.*

d) A publicização dos Indicadores de Desempenho alcançados pelo INCRA é apresentada nos Relatórios de Gestão da Autarquia (Sede), bem como nos Relatórios de Gestão das Superintendências Regionais desde o ano de 2009, conforme compromisso assumido junto ao TCU por meio do Acórdão nº 753/2008 - Plenário, que determinou ao INCRA o cálculo de 20 indicadores para avaliação da gestão, os quais deveriam ser apresentados nas contas do exercício seguinte. Doravante, tais



indicadores foram incluídos nos RG 2009, 2010, 2011 e 2012, e tendo em vista o caráter informativo e de "prestação de contas" à sociedade de tais documentos, e sua publicação no site do INCRA, de livre acesso ao cidadão sem necessidade de senha para acesso ou salvamento do arquivo, entendemos que tornamos esta informação pública e de fácil acesso. Não há documento específico de apresentação destes indicadores, porém os mesmos podem ser utilizados de modo isolado e eventual em publicações ordinárias da autarquia, juntamente com os demais indicadores de desempenho - Plano de compromisso (as metas físicas e orçamentárias em relação ao Plano de Compromisso firmado para o exercício) e as metas vinculadas ao Plano Plurianual 2012/2015."

Já em atendimento à Solicitação de Auditoria 201305777/008, de 02/05/2013, a unidade apresentou esclarecimentos por meio do Ofício/AUD/nº 148, de 08/05/2013, conforme transcrito:

"Informamos que seguimos com o intuito de incorporação dos indicadores propostos pelo TCU no Painel de Execução, aguardando, no entanto, todo o debate a respeito da nova proposta de customização do Relatório de Gestão para o Incra, que está sendo preparado pelo TCU, com publicação prevista para muito breve, que pode inclusive trazer novidades em relação aos indicadores anteriormente propostos.

Da mesma forma, o Incra desenvolveu recentemente toda uma ação de planejamento para o biênio 2013/2014, que inclui o planejamento detalhado por Superintendência Regional, de ações, metas, marcos, etc.

Tal processo de planejamento inclui ainda a fixação das metas globais e intermediárias de avaliação institucional, no âmbito do Decreto 7.133, de 19 de março de 2010.

Encontra-se ainda em debate no âmbito da Diretoria de Gestão Estratégica, a proposta de unificação dos Módulos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, que deverá desencadear processo de elaboração de novo sistema informatizado.

Reafirmamos assim, que tais procedimentos têm por objetivo o aprimoramento da gestão através de instrumentos diferenciados, dentre os quais se inclui também os indicadores propostos pelo TCU. Todos eles estão (ou estarão) à disposição tanto da alta direção do Incra, quanto das Superintendências Regionais e podem (e devem) guiar procedimentos de qualificação/aprimoramento da gestão."

Após reunião de busca conjunta de soluções, realizada entre o Incra e a CGU no dia 01/07/2013, foi encaminhado, pelo Incra, Ofício/AUD/nº 215, de 03/07/2013, contendo as propostas de soluções da Diretoria de Gestão Estratégica, como segue:

"Proposta de Solução DE/DEA

<i>Recomendação CGU</i>	<i>Proposta INCRA</i>	<i>Prazo</i>
--------------------------------	------------------------------	---------------------



<i>Instituir rotina de procedimentos para a inserção/alteração de indicadores na ferramenta Painel de Indicadores.</i>	<u>Está em curso, juntamente com a DET, a realização de procedimentos necessários para customização do Painel de Indicadores por meio do PENTAHQ, englobando além da execução física/orçamentária, as informações dos Indicadores acordados com o TCU e o alcance das Metas Institucionais, para posterior divulgação periódica (bimestral) desses dados;</u>	30 dias
<i>Inserir os indicadores acordados com o TCU no Painel de Indicadores, confeccionar manual para padronizar o levantamento dos dados, e fazer a atualização dos índices de forma sistemática, com a consequente divulgação dos resultados para auxiliar na tomada de decisão sobre a gestão das Ações.</i>	<u>Acompanhamento mensal dos indicadores institucionais acordados com o TCU (por meio de planilhas de cálculo) e disponibilização/divulgação periódica (bimestral), link Incranet e wiki.incra.gov.br – DEA2, juntamente com a publicização das informações de avaliação de desempenho, até que se tenha uma ferramenta automatizada para geração e publicização dessas informações;</u> <u>Análise e revisão dos indicadores acordados com o TCU e respectivas fórmulas de composição, visando uma melhor representação, mensuração dos objetivos institucionais a serem alcançados e aplicabilidade frente ao novo cenário de planejamento estratégico, e em consonância com os indicadores monitorados pelo Plano de Metas 2013/2014.</u> <u>Criação de um Manual de conceitos dos Indicadores do TCU, de modo a padronizar o entendimento quanto ao seu cálculo e interpretação nos diversos ambientes da autarquia.</u>	30 dias”

Análise do Controle Interno

Observa-se que a Unidade tem adotado providências visando utilizar indicadores para o acompanhamento da gestão das Ações sob sua responsabilidade, no entanto, os que têm sido utilizados atualmente limitam-se ao acompanhamento da execução orçamentária, não servindo de parâmetro para adentrar na análise da execução das políticas a seu cargo, com o que os indicadores determinados pelo TCU por meio do Acórdão nº 753/2008 – Plenário estariam coadunados.

A incorporação desses indicadores na ferramenta “Painel de Indicadores” seria uma forma de se obter índices atualizados, no mínimo bimestralmente, sobre as execuções das Ações, permitindo a publicação deles e o auxílio na tomada de decisões na condução das políticas públicas.

A impossibilidade de inserção dos referidos indicadores no Painel devido à remoção do servidor desenvolvedor da ferramenta para outra localidade caracteriza uma fragilidade no ambiente de controle da Diretoria de Gestão Estratégica - DE. Por não haver uma rotina de procedimentos para alterar/incluir indicadores na ferramenta, o conhecimento ficou concentrado em um único servidor.

Da manifestação encaminhada, verifica-se que a DE permanece com a intenção de inserir os indicadores de desempenho do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário no painel de indicadores, porém, aguarda a definição da customização do Relatório de Gestão do Incra junto ao TCU, pois pode haver alterações na definição dos índices.



Ocorre que isso não impede a utilização dos já definidos na gestão das políticas do Incra/Sede, ou, pelo menos, daqueles já ratificados pelo Incra.

Sendo assim, faz-se necessário instituir procedimentos detalhados para alterações no painel de indicadores, com a posterior inserção daqueles acordados junto ao TCU, e a atualização durante o exercício com a consequente divulgação dos índices obtidos, tal qual é feito com os indicadores de execução orçamentária, de forma que eles possam auxiliar na tomada de decisões.

Por fim, em que pese ter sido apresentada, após a reunião de busca conjunta de soluções, manifestação da Unidade para dirimir as recomendações propostas, a constatação será mantida para acompanhamento das medidas por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir rotina de procedimentos para a inserção/alteração de indicadores na ferramenta Painel de Indicadores.

Recomendação 2: Inserir os indicadores acordados com o TCU no Painel de Indicadores, confeccionar manual para padronizar o levantamento dos dados, e fazer a atualização dos índices de forma sistemática, com a consequente divulgação dos resultados para auxiliar na tomada de decisão sobre a gestão das Ações.

2.1.2 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de providências para formalização e publicação de uma Política de Segurança da Informação (PSI)

Fato

O Incra não possui Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) devidamente formalizada e institucionalizada, em desacordo com a Instrução Normativa nº 1/2008, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), norma que aprova orientações para a Gestão da Segurança da Informação e Comunicações para órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta.

Causa

O Presidente do Incra não adotou providências suficientes para instituição da Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC), em desacordo com o artigo 122 do Regimento Interno do Incra, caracterizando demasiada mora para aprovação e publicação da POSIC, uma vez que há um lapso temporal de aproximadamente dois anos entre a recomendação para instituí-la, acordada no Relatório 201108584 (item 1.1.1.2), e o fim dos trabalhos de campo da presente Auditoria Anual de Contas, referente à gestão do exercício de 2012.

Os Diretores de Gestão Estratégica não adotaram as providências suficientes para instituição da Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC), em desacordo com o art. 65 e 127 do Regimento Interno do Incra, caracterizando demasiada mora para aprovação e publicação da POSIC.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria – SA nº 201303889/004, foram solicitadas as providências adotadas para a provação da Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) e o cronograma para a aprovação e publicação da POSIC. Em resposta, apresentada por meio do Memorando nº 29 DET/DE/Inkra, de 08/02/2013, foram apresentadas as seguintes informações:

“O Inkra, por meio da Diretoria de Gestão Estratégica - DE, publicou a ordem de serviço nº 09/DE/Inkra de 15/10/2012, e republicada pela ordem de serviço nº 01/DE/Inkra de 09/1/2013, instituindo grupo de trabalho composto por servidores de diversas áreas desta Autarquia, a fim de revisar e adaptar a POSIC nos padrões adotados pelo GSI/DSIC. Este grupo de trabalho deverá submeter a proposta final até o dia 28/03/2013 à Diretoria Colegiada para aprovação e posterior publicação.”

Considerando que segundo o Memo nº 29/2013/DET/DE/Inkra, a Política de Segurança da Informação e Comunicação (POSIC) seria enviada até o dia 28/03/2013 à Diretoria Colegiada para aprovação e posterior publicação, foram novamente solicitadas as providências adotadas para aprovação e publicação da POSIC, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305777/003, de 15/04/2013.

Em resposta, apresentada por meio do Ofício/AUD nº 101 Inkra, foram apresentadas as seguintes informações:

“O Grupo de Trabalho encaminhou a proposta da POSIC para aprovação superior, sendo o Comitê de Tecnologia da Informação (CTI) responsável pela análise do documento proposto e posterior publicação quando aprovado. Este assunto está na pauta da próxima reunião do CTI.”

Após reunião de busca conjunta de soluções, realizada entre o Inkra e a CGU no dia 01/07/2013, foi encaminhado, pelo Inkra, Ofício/AUD/nº 215, de 03/07/2013, contendo as propostas de soluções da Diretoria de Gestão Estratégica, como segue:

“Proposta de Solução DE/DEA:

1 – Elaborar estudo quantificando a distribuição dos 8000 PF previstos no contrato por grupo de linguagem de programação evidenciando ou não a tecnologia de geoprocessamento;

2 – Realizar pesquisa de mercado considerando os tipos de serviços (desenvolvimento ou manutenção) nos seguintes agrupamentos de linguagem:

- Ambiente Dotnet/Java - com Geo;*
- Ambiente Dotnet/Java - sem Geo;*
- Ambiente PHP, Html, JavaScript entre outras – com Geo;*
- Ambiente PHP, Html, JavaScript entre outras – sem Geo;*

3 – Repactuar, se necessário, o contrato.

Prazo 90 dias”

Análise do Controle Interno

A IN 1/2008 GSI/PR conceitua a Gestão de Segurança da Informação e Comunicações como ações e métodos que visam à integração das atividades de gestão de riscos, gestão de continuidade do negócio, tratamento de incidentes, tratamento da informação,



conformidade, credenciamento, segurança cibernética, segurança física, segurança lógica, segurança orgânica e segurança organizacional aos processos institucionais estratégicos, operacionais e táticos, não se limitando, portanto, à tecnologia da informação e comunicações.

A política de segurança da informação é o documento que contém as diretrizes da instituição quanto ao tratamento da segurança da informação na Entidade. 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 em TI. Como a definição dessa política é um dos primeiros passos para o reconhecimento da importância da segurança da informação na organização e seu tratamento, a ausência da POSIC institucionalizada indica que a questão de segurança da informação é inexistente ou incipiente na unidade examinada.

Ressalta-se que no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108584, referente à gestão do exercício de 2010, a CGU constatou a ausência de POSIC 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 Política (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). Porém, o relatório nº 201203412, referente à Auditoria Anual de Contas de 2011, atesta que, até o fim dos trabalhos de campo daquela auditoria, a Política de Segurança da Informação não havia sido publicada.

Assim, dado o lapso temporal de aproximadamente dois anos 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 2012, verifica-se a mora na aprovação da POSIC, que traz como consequência a ausência de diretrizes institucionalizadas quanto ao tratamento da segurança da informação no Incra.

Reitera-se que 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.

Por fim, em que pese ter sido apresentada, após reunião de busca conjunta de soluções, manifestação da Unidade para dirimir as recomendações propostas, a constatação será mantida para acompanhamento das medidas por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: Encaminhar documentação comprobatória das providências para aprovação e publicação/divulgação da Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) da Autarquia.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES INTERNOS

3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS



3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Carta de Serviços ao Cidadão em desacordo com o Decreto 6.932/2009

Fato

O Incra instituiu a Carta de Serviços ao Cidadão, disponibilizando-a em 25/2/13 em formato digital na página principal do sítio eletrônico da Autarquia. Entretanto, verificou-se, durante os trabalhos de Auditoria Anual de Contas, que a referida Carta não é compatível com as exigências do § 2º do art. 11 do Decreto nº 6.932/2009, elencados abaixo:

“Art. 11

§ 2º A Carta de Serviços ao Cidadão deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, em especial as relacionadas com:

I - o serviço oferecido;

II - os requisitos, documentos e informações necessários para acessar o serviço;

III - as principais etapas para processamento do serviço;

IV - o prazo máximo para a prestação do serviço;

V - a forma de prestação do serviço;

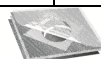
(...)

VII - os locais e formas de acessar o serviço.”

Em análise à Carta de Serviços do Incra verificou-se que para todos os 23 serviços identificados no documento há pelo menos um item em desacordo com o estabelecido nos incisos do §2º do art. 11 do referido decreto.

Na tabela abaixo estão elencados os serviços e as impropriedades identificadas pela equipe de auditoria:

Serviços – Carta de Serviços - Incra	Incisos do § 2º do art. 11 do Decreto 6.932/2009					
	I	II	III	IV	V	VII
1 - Recepção de Declaração para Cadastro de Imóvel Rural (DP) – Sala da cidadania.	3	4	1	1	-	-
2 - Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) – Sala da cidadania.	3	4	1	1	-	-
3 - Declarações para concessão de benefícios do INSS – Sala da cidadania.	3	4	1	1	-	-
4 - Atualizações de dados no Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) – Sala da cidadania.	3	4	1	1	-	-
5 - Certificação de imóveis rurais.	3	4	1	1	1	-
6 - Credenciamento de profissionais.	3	-	-	1	-	-
7 - Rede Incra de Bases Comunitárias do GPS e GNSS – RIBaC.	3	-	2	1	2	2
8 - Acompanhamento dos processos de certificação de imóveis rurais.	3	4	-	1	-	-
9 - Acervo Fundiário Digital.	3	4	2	1	-	-
10 - Normatização e operacionalização do georreferenciamento de imóveis rurais, em atendimento à lei 10.267 para fins do registro público.	3	4	-	-	-	-
11 - Legitimação de Posses.	3	2	2	1	-	-
12 - Ratificação de Títulos em Faixa de Fronteira.	3	-	-	1	-	-



13 - Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR)	-	4	2	1	-	-
14 Orientação, supervisão e controle das atividades de fiscalização de imóveis rurais com vistas ao combate da grilagem de terras.	3	4	2	1	-	-
15 - Proposta de metodologia de elaboração, execução e controle da programação de fiscalização cadastral.	3	4	2	1	-	-
16 - Proposta da fixação de critérios, métodos, normas e instrumentos operacionais das atividades relacionadas com a fiscalização cadastral.	3	4	2	1	-	-
17 - Orientação, acompanhamento e avaliação do desenvolvimento das programações de fiscalização.	3	4	2	1	-	-
18 - Proposta da fixação de critérios, métodos, normas e instrumentos operacionais das atividades relacionadas à fiscalização de imóveis rurais em conjunto com outras instituições.	3	4	2	1	-	-
19 - Orientação, supervisão e controle do arrendamento e da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros residentes no país.	3	4	2	1	-	-
20 - Orientação, supervisão e controle das atividades relativas à verificação do cumprimento da função social da propriedade e de combate ao trabalho escravo.	3	4	2	1	-	-
21 - Definição de Indicadores Cadastrais	-	2	2	1	-	-
22 - Consultar a autenticidade do CCIR.	3	4	-	1	-	-
23 - Titulação de Territórios Quilombolas.	2	2	2	-	-	-
Legenda: 1- Não há informação. 2- Incompleto. 3- Não há descrição do serviço e/ou de suas finalidades. 4- Não menciona se é necessário ter algum número e/ou quais documentos específicos devem ser apresentados para poder ter acesso ao serviço.						
Incisos do § 2º do art. 11 do Decreto 6.932/2009: § 2º A Carta de Serviços ao Cidadão deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, em especial as relacionadas com: I - o serviço oferecido; II - os requisitos, documentos e informações necessários para acessar o serviço; III - as principais etapas para processamento do serviço; IV - o prazo máximo para a prestação do serviço; V - a forma de prestação do serviço; VI - a forma de comunicação com o solicitante do serviço; e VII - os locais e formas de acessar o serviço.						

Fonte: Carta de Serviços ao Cidadão do Incra e Decreto 6.932/2009

Da análise da Carta, verificou-se grande quantidade de impropriedades relativas ao não atendimento dos incisos I ao IV.

No que concerne à impropriedade referente ao inciso I, verificou-se que falta um maior detalhamento das finalidades dos serviços listados na Carta. Para quase a totalidade deles, a informação acerca do serviço oferecido restringe-se ao nome.

Já em relação ao inciso II, a impropriedade identificada refere-se ao fato de que, para a maioria dos serviços listados, não há informações acerca de requisitos, documentos e informações necessários para acessar esses serviços.

Quanto ao inciso III, verificou-se que, para a maioria dos serviços listados, não há informações acerca das principais etapas para processamento dos serviços.



Com relação ao inciso IV, em que pese a determinação do decreto de que devem ser informados os prazos de prestação dos serviços, na Carta do Incra há a informação de prazo apenas para um serviço oferecido.

Causa

Falhas nos controles internos da Coordenação de Monitoramento e Avaliação da Gestão-DEA no atendimento à determinação legal de inserir na “Carta ao Cidadão” informações claras e precisas em relação aos incisos do § 2º do artigo 11 do Decreto nº 6.932/2009.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201305777/002 de 5/4/13, a entidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado esclarecimentos por meio do MEMO. 10 GABC/INCRA-2013, de 16/4/2013, conforme segue:

“Alguns serviços não podem ter os prazos de atendimento mensurados, pois cada caso tem que analisado individualmente.”

“A Carta de Serviço atende a todos os itens do § 2º e está adequada quanto ao § 3º, como prioridade de atendimento e mecanismos de consulta. Os locais de atendimento ao público (Salas da Cidadania) dispõem de acessibilidade a cadeirantes, e atendimento prioritário a gestantes, lactantes, idosos, portadores de deficiência, público acompanhado de crianças.”

Após reunião de busca conjunta de soluções, realizada entre o Incra e a CGU no dia 01/07/2013, foi encaminhado, pelo Incra, por e-mail de 05/07/2013, contendo as propostas de soluções da Presidência, como segue:

“Proposta INCRA:

Realizar a adequação da Carta de Serviços ao Cidadão de acordo com os apontamentos em 30 dias.”

Análise do Controle Interno

De acordo com o art. 11 do Decreto nº 6.932/2009, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão devem elaborar e divulgar Carta de Serviços ao Cidadão, no âmbito de sua esfera de competência. Ainda segundo o Decreto, a Carta 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.

Dessa forma, percebe-se que o decreto tem como objetivo proporcionar de maneira rápida e objetiva informações sobre todos os serviços disponíveis ao cidadão.

Com esse intuito, o Incra elaborou e disponibilizou a Carta de Serviços ao Cidadão. No entanto, foram encontradas impropriedades no que se refere ao não atendimento dos incisos do § 2º do artigo 11 do citado decreto.



Em que pese a alegação do gestor de que a Carta de Serviços do Incra está adequada aos §§ 2º e 3º do artigo 11 do Decreto nº 6.932/2009, verifica-se que o argumento não procede, tendo em vista as impropriedades identificadas pela equipe de auditoria.

Da forma como foi inicialmente elaborada, a Carta ainda carece de informações que possam melhor esclarecer e orientar o cidadão acerca dos serviços prestados pela Autarquia.

Ressalta-se que as informações elencadas nos incisos I e II do § 2º do artigo 11 do Decreto nº 6.932/2009 (o serviço oferecido e os requisitos, documentos e informações necessários para acessar o serviço) são importantes, principalmente porque, ciente delas, não há desperdício de tempo por parte do cidadão, pois esse já sabe de antemão se o serviço oferecido atende à sua necessidade e o que é necessário para acessá-lo.

Já os incisos III, IV, V e VII (as principais etapas para processamento do serviço, o prazo máximo, os locais e formas de acessar o serviço), buscam o alinhamento de expectativas entre a administração e o cidadão. Por sua vez, esse alinhamento contribui para um melhor desempenho na prestação do serviço na medida em que se tem um referencial a ser seguido. Consequentemente, há uma maior probabilidade de alcance da satisfação do cidadão em relação ao atendimento do Incra.

Ainda em relação ao inciso IV (prazo máximo para a prestação do serviço), em que pese a alegação do gestor de que alguns serviços não podem ter os prazos de atendimento mensurados e que cada caso tem que ser analisado individualmente, verifica-se que tal argumento não justifica a ausência, na Carta de Serviços do Incra, de prazos para a prestação de serviços, pois há a possibilidade de definir um prazo, ainda que estimado, com base em históricos ou estudos realizados no âmbito do Incra Sede e das Superintendências Regionais.

Como já dito, a definição de prazo alinha expectativas e contribui para um melhor desempenho na prestação do serviço na medida em que se tem um parâmetro a ser seguido. Além disso, permite à administração gerenciar com mais eficiência sua atuação, uma vez que poderá medir o seu desempenho na prestação dos serviços.

Por fim, em que pese ter sido apresentada, após reunião de busca conjunta de soluções, manifestação da Unidade para dirimir a recomendação proposta, a constatação será mantida para acompanhamento das medidas por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: Adequar a Carta de Serviços ao Cidadão de acordo com o § 2º do artigo 11 do Decreto nº 6.932/2009.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

31% de processos administrativos instaurados e/ou concluídos não registrados no CGU-PAD

Fato

Ao confrontar a lista de processos do relatório emitido por meio do sistema CGU-PAD, data base 17/4/13, com a relação de processos administrativos informada por meio do

Ofício nº 295/2013/GAB, de 24/4/13, constatou-se que havia 175 (cento e setenta e cinco) procedimentos disciplinares instaurados, em curso ou encerrados pelo Incra-Sede não registrados e já fora dos prazos de cadastro estabelecidos no artigo 4º da Portaria CGU nº 1.043/2007. Desse total, 173 (cento e setenta e três) já estão encerrados e 2 (dois) estão em curso.

A não inclusão de processos disciplinares no sistema CGU-PAD contraria o disposto na citada Portaria, a qual torna obrigatório, para todos os órgãos e unidades do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, o registro no sistema CGU-PAD de informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados.

Causa

Insuficiência dos controles operacionais existentes na Divisão de Procedimentos Disciplinares (GABT-1) para registro do passivo já conhecido pela Entidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201305777/008, de 2/5/13, a Entidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado esclarecimentos por meio do Ofício nº 322/2013/GAB, de 8/5/2013, conforme segue:

“[...] 2. Inicialmente, em relação às providências adotadas para o cadastramento do passivo processual, que se refere à relação constante do anexo I - Item 69 da Solicitação de Auditoria, esclareço que se trata de um universo de aproximadamente 440 (quatrocentos e quarenta) processos, com abrangência aos exercícios de 2006 a 2013. Processos estes que podem estar arquivados, tanto aqui nesta Sede/DF, quanto nas Superintendências Regionais, instaurados pela Presidência do INCRA e Chefia de Gabinete, observados o disposto no art. 5º da Portaria INCRAIP/Nº 191, de 30 de junho de 2069.

3. Ainda sobre o passivo processual, informo que esta Autarquia está providenciando as atualizações dos processos em andamento, que, dos 117 (cento e dezessete) apuratórios em curso, 56 (cinquenta e seis) já se encontram atualizados no sistema. Após a conclusão desta etapa, será iniciada a atualização dos processos concluídos nos exercícios de 2006 a 2012.”

Após reunião de busca conjunta de soluções, realizada entre o Incra e a CGU no dia 01/07/2013, foi encaminhado, pelo Incra, por e-mail de 05/07/2013, contendo as propostas de soluções da Presidência, como segue:

“Item 3.1.1.2

Proposta INCRA:

- Cadastramento do total dos 175 processos no prazo de 80 dias;
- As rotinas já estão sendo aprimoradas de acordo com orientações desta gestão e Portaria CGU nº 1.043/2007. Destaco que esta atividade resultará na revisão da Portaria 191/2009 em um prazo de 60 dias.”

Análise do Controle Interno



O CGU-PAD é um sistema de gestão que visa registrar as informações acerca dos processos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Segundo a Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, as informações relativas a processos disciplinares dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, deverão ser gerenciadas por meio do CGU-PAD.

Ademais, o art. 4º da portaria estabelece prazos para registro das informações no sistema de gestão, conforme segue:

“Art. 4º Aos órgãos cadastradores referentes aos Ministérios são estabelecidos os seguintes prazos para o registro das informações relativas aos processos disciplinares no CGU-PAD, a contados a partir da publicação desta Portaria:

I - para os processos disciplinares em curso, instaurados após a publicação desta Portaria, sessenta dias;

II - para os processos disciplinares em curso, instaurados antes da publicação desta Portaria, noventa dias;

III - para os processos disciplinares encerrados em 2006 e 2007, antes da vigência desta Portaria, cento e vinte dias.”

O não cadastramento no CGU-PAD impossibilita o Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, CGU, de realizar o acompanhamento gerencial das informações acerca dos processos disciplinares.

De acordo com a manifestação do gestor, verifica-se que a Entidade realizou o levantamento do passivo e que há providências em curso. No entanto, há a necessidade de estabelecer rotinas de controle de forma que os registros sejam realizados tempestivamente, em atendimento à Portaria CGU nº 1.043/2007.

Cumprе destacar que no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2012 foi informado que nos processos instaurados pela Sede, as informações são lançadas nos momentos de instauração e de conclusão dos processos, com anexação das peças principais no CGU-PAD.

Em que pese a informação apresentada no Relatório de Gestão, verifica-se que as providências não foram suficientes para evitar a existência de quantidade significativa de processos administrativos não registrados no CGU-PAD.

Por fim, em que pese ter sido apresentada, após reunião de busca conjunta de soluções, manifestação da Unidade para dirimir as recomendações propostas, a constatação será mantida para acompanhamento das medidas por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: Cadastrar o passivo de 175 procedimentos disciplinares no sistema CGU-PAD.

Recomendação 2: Instituir rotinas de forma que o cadastramento e as atualizações sejam realizadas tempestivamente, de acordo com a Portaria CGU nº 1.043/2007.



4 GESTÃO FINANCEIRA

4.1 RECURSOS EXIGÍVEIS

4.1.1 FORNECEDORES

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Pagamento de despesas com a prestação de serviços de telefonia móvel sem cobertura contratual, no montante de R\$ 37.041,60.

Fato

Em análise ao item que trata da avaliação da Gestão de Passivos por insuficiência de recursos do Relatório de Gestão, que traz informações sobre o reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos, e após realizar consulta no Siafi Gerencial referente ao exercício de 2012, verificou-se que foi realizado o reconhecimento de despesas com a prestação de serviços de telefonia móvel pela empresa Vivo S/A, CNPJ 02.449.992/0155-10, no montante de R\$ 37.041,60.

Ocorre que esses passivos referem-se a despesas com a continuidade da prestação de serviços após o término do Contrato CRT/DF 23.700/2011, cuja vigência expirou em 01/05/2012, referentes ao período de 02/05/2012 a 01/06/2012, no valor de R\$ 16.227,28, e do período de 02/06/2012 a 01/07/2012, no valor de R\$ 17.313,00.

Causa

Atitude do Diretor de Gestão Administrativa e do Coordenador-Geral de Administração e Serviços Gerais de autorizar a continuidade da prestação de serviços sem cobertura contratual, conforme atribuições da Diretoria e Coordenação-Geral previstas nos artigos 19 e 29 do Regimento Interno, respectivamente.

Ausência de planejamento tempestivo para a realização de licitação para a contratação de empresa para a prestação de serviços de telefonia móvel.

Manifestação da Unidade Examinada

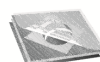
Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201305777/002, de 05/04/2013, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os atos observados, tendo apresentado as justificativas por meio de mensagem eletrônica de 26/04/2013, conforme transcrito:

“- CNPJ 02.449.992/0155-10 - R\$ 37.040,61

a)

CONTRATO DE ADESÃO 2011

Durante o ano de 2011 o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, aderiu a Ata de Registro de Preço nº 298/2010, da Justiça Federal de 1º Grau no Rio de Janeiro, Pregão nº 131/2010 de serviço de telefonia móvel, da empresa Vivo S/A . De acordo com o CRT/DF 23.700/2011 e contrato nº 54000.000134/2011-11, esta Autarquia contratou o item 1.G/I, em telefonia móvel VC1, VC2 e VC2 na quantidade de 300 linhas com valor unitário de R\$ 123,43 (centro e vinte e três reais e quarenta e três centavos).



PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR, AUDITORIA INTERNA E AUDITORIA CGU

De acordo com a Portaria Incra nº 630 de 21 de novembro de 2011 foi criada a comissão de Processo Administrativo Disciplinar para apuração de possíveis irregularidades ocorridas nos contratos entre o Incra e a empresa Vivo S/A. Esta Comissão solicitou vistas de todos os processos junto à empresa Vivo S/A. Também foi criado grupo de trabalho, conforme Portaria/Incra/Onº 629, para analisar todos os contratos de terceirização e de telefonia móvel. No início do ano de 2012, Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União – CGU, iniciou seus trabalhos de auditoria no Incra. A CGU teve ciência dos fatos ocorridos no âmbito do contrato nº 54.000000134/2011-11.

RENOVAÇÃO CONTRATUAL

O término da vigência do Contrato entre o Incra e a Vivo, estava previsto para o dia 01/05/2012. O Contrato permitia sua renovação por igual período, ou seja, por mais 1 (um) ano.

TRAMITES PROCESSUAL

Devido à quantidade de acontecimentos e fatos ocorridos nos contratos com a empresa Vivo S/A e, principalmente, no contato CRT/DF 23.700/2011, a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar e a GCU, solicitaram vistas dos processos, ocasionando certa dificuldade no acompanhamento e acesso aos autos.

Por orientação do Diretor de Gestão Administrativa, abrimos novo processo nº 54000.000393/2012, que trata de novo Termo de Referência para contratar serviços de telefonia móvel. Este processo tem por objetivo realizar nova licitação e encerrar a adesão da Ata com a Vivo. Entretanto, devido às dificuldades no recebimento de propostas de outras operadoras de serviço de telefonia móvel e também, da análise processual por parte da Procuradoria Jurídica Especializada – PFE do Incra, o tempo para realizar novo certame licitatório tornou-se exíguo.

Para solucionar tais problemas, a Coordenadora de Serviços Gerais - DAA, (Sr^a. C. A. S.) à época, juntamente com o Diretor de Gestão Administrativa (Sr. F. F. G.) - DA, decidiram renovar o contrato por mais 03 (três) meses e, concomitantemente, continuar o certame licitatório. A renovação do contrato com a Vivo seria somente por mais 03 (meses), ou até a conclusão da licitação. No entanto, quando esta decisão foi acertada, não havia prazo suficiente para as providências relativas à renovação, tendo em vista a proximidade do término da vigência contratual.



Mesmo diante da exiguidade de prazo, em 23 de abril, enviamos o Ofício de nº 14/2012/DAA-2, para a empresa Vivo, solicitando a renovação do contrato CRT nº 23.700/2011, nos termos acima descritos. Após o envio, monitoramos, por telefone e e-mail, a urgência na resposta, pois havia pouco tempo para o término do contrato. Entretanto, somente recebemos a resposta em 30 de abril de 2012, conforme documento anexo.

Dia 01/05/2012 foi feriado nacional, dia do Trabalho. No dia 02/05/2012, realizamos reunião com a PFE Incra, com o Procurador B. G. M. D., para explicar as dificuldades encontradas, por esta Divisão de Serviços Gerais – DAA-2, em conseguir todos os documentos necessários para efetivar a renovação contratual e verificar uma possibilidade legal para resolver a questão.. O Procurador compreendeu todas as dificuldades, mas explicou a inviabilidade na renovação, já que a data limite era o dia 01/05/2012.

Por se tratar de um contrato essencial na comunicação de todos os cargos DAS – 5, 6, assessores da Presidência, Presidente, Diretores, e também de diversos servidores que estão em campo, desenvolvendo os trabalhos do Incra, a interrupção deste serviço iria trazer grandes prejuízos aos servidores e aos assentados que dependem dos serviços prestados por esta Autarquia, podendo assim comprometer a nossa Missão institucional. Então, de acordo com o Princípio da Continuidade do serviço público e prevendo que os prejuízos seriam grandes se cancelássemos o contrato de telefonia móvel com a empresa Vivo S/A, optamos em continuar sua utilização até finalizar o novo certame licitatório.

Em anexo, encontram-se cópias dos documentos (Ofício, e-mail enviado para Vivo, resposta da Vivo, cópia do andamento processual, portaria da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar e informação da equipe de Auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC/CGU).

Envio toda documentação à DAA-3, para o conhecimento dos fatos acima e providencias necessária.

b) Em 23/08/2012 foi aberto processo 54000.000853/2012-12 DAA-2, referente ao pagamento das faturas do serviço de Telefonia Móvel, dos períodos de 02/05/2012 a 01/06/2012, no valor de R\$ 16.227,28, e do período de 02/06/2012 a 01/07/2012, no valor de R\$ 17.313,00.

Em 07/11/2012, as faturas foram pagas conforme documentação anexa, ordem bancária nº2012OB805356, e autorização do Diretor de Gestão Administrativa, constante nas fls. 50 do referido Processo.

A comprovação da prestação do serviço foi devidamente atestada pelos respectivos usuários e encontram-se arquivadas na Divisão de Serviços Gerais – DAA-2, conforme Portaria INCRA nº600/2010.

c) No preenchimento desse item na elaboração do Relatório de Gestão, referente ao exercício de 2012, foram incluídos os textos descritos na “observação” quando efetuado o registro em conta contábil no sistema



SIAFI (nota de lançamento), entendo, até então, serem informações suficientes.”

Análise do Controle Interno

A partir da análise feita sobre a manifestação encaminhada pelo Incra, confirma-se a realização de despesas com prestação de serviços sem cobertura contratual.

A Autarquia esclarece o ocorrido com base no princípio da Continuidade do Serviço Público; no entanto, trata-se de contrato com fim de vigência que estava previsto para maio de 2012, em que houve desvios durante a execução e que já havia a intenção de promover certame licitatório para a seleção de empresa para assinar outro contrato de prestação de serviço de telefonia móvel.

Cabe informar que o Contrato nº 23.700/2011 foi objeto de análise por parte de equipe desse Órgão Central de Controle. O resultado dessa análise foi registrado no Relatório de Auditoria nº 201119033, em que se constatou a ausência de motivação/fundamentação, bem como estudo do quantitativo necessário para contratação dessa empresa; atestos e pagamentos de serviços sem notas fiscais discriminadas e a ausência de controle de gastos com telefonia móvel e aquisição de aparelhos sem cobertura contratual.

Ainda sobre os fatos ocorridos antes do fim da vigência do Contrato nº 23.700/2011, de acordo com o Mem/DAA/nº 15/2012, de 15/02/2012, encaminhado a este Órgão Central de Controle Interno por ocasião da realização da Ordem de Serviço nº 201119033, foi informado pelo Incra que havia sido instaurado o Processo Administrativo Disciplinar nº 54000.001027/2011-18 e designada Comissão de Processo Administrativo Disciplinar com o objetivo de apurar possíveis irregularidades no âmbito da Autarquia. Além disso, o Incra deu conhecimento dos fatos ocorridos na execução do contrato em questão à Polícia Federal por meio do Ofício nº 393/2011/P, de 10/11/2011, solicitando a investigação dos fatos. Assim, desde 2011 a Diretoria de Gestão Administrativa tinha conhecimento da necessidade de se realizar nova contratação de empresa para a prestação dos serviços de telefonia móvel em virtude dos problemas constatados na execução desse contrato.

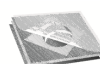
Para o assunto, cabe ressaltar a Orientação Normativa nº 04, de 01/04/2009, da Advocacia-Geral da União:

“A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da lei nº 8.666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa.”

Sendo assim, ficou caracterizada a assunção de despesas sem embasamento legal, bem como a falta de planejamento para a realização de certame licitatório tempestivo, ou mesmo para a adoção de procedimentos visando à prorrogação do vínculo contratual com a empresa Vivo S/A, CNPJ 02.449.992/0155-10, culminando com a utilização de serviços sem cobertura contratual, mesmo tendo conhecimento sobre irregularidades na execução do contrato em questão.

Como informação complementar, destaca-se que em 02/07/2012, foi assinado novo contrato (CRT 3.000/2012) entre o Incra e a mesma empresa para nova prestação de serviço de telefonia móvel com vigência de 02/07/2012 a 01/07/2013, no montante de R\$ 516.120,00.

Recomendações:



Recomendação 1: Apurar a responsabilidade pela assunção de despesas com a prestação de serviços sem cobertura contratual.

5 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

5.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

5.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

5.1.1.1 INFORMAÇÃO

Emissão de duas Notas de Auditoria após análise preventiva dos editais do Incra Sede e SRFA.

Fato

O Acompanhamento Permanente da Gestão – APG é uma sistemática de controle utilizada pela Controladoria-Geral da União – CGU que permite acompanhar a execução das Políticas Públicas por intermédio do orçamento e da execução financeira da Unidade, bem como do conhecimento acumulado de atos de gestão, sempre com foco na missão e no monitoramento dos Programas e Ações de Governo e das Unidades Jurisdicionadas – UJ. Tal sistemática permite a detecção e atuação tempestiva em eventos e fatos ocorridos nas UJ que necessitam de aprofundamento e/ou orientação aos gestores para melhoria dos processos internos, e tem como principal objetivo possibilitar um monitoramento permanente da Unidade, com ênfase no controle preventivo.

Assim, no âmbito do Acompanhamento Permanente da Gestão, com o intuito de verificar a correta formalização de processos licitatórios realizados pelo Incra Sede no exercício de 2012, foi analisado o Edital do **Pregão nº 12/2012**, no âmbito da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária da Amazônia Legal – SRFA, formalizado por meio do Processo nº 56377.000103/2012-06, cujo objeto é a execução de serviços de georreferenciamento em glebas públicas, áreas destinadas ou em processo de arrecadação, compreendendo a demarcação de perímetros, áreas urbanas consolidadas, expansão urbana, ocupações territoriais rurais e outras feições geográficas sob gestão de órgãos públicos, tais como Projetos de Assentamento, Unidades de Conservação, entre outros, localizadas na Amazônia Legal.

Após análise da documentação, constataram-se as seguintes impropriedades, que foram objeto de análise por meio da **Nota de Auditoria 201207254/001**, de 26/11/12:

- Superestimativa de custos: pesquisa de preços não contemplou os contratos vigentes do próprio Incra, no âmbito da SRFA; e cálculo do valor unitário do quilômetro está inadequado;
- No processo licitatório não consta documentação comprobatória das pesquisas de preços para definição do Orçamento base, bem como do quantitativo total de quilômetros por item licitado;
- Itens do Orçamento inconsistentes: encargos sociais impróprios à legislação aplicável; item Hospedagem/Alimentação com fórmula inadequada; itens genéricos sem especificação; e



- Orçamento do Incra não adaptado ao Anexo III da Instrução Normativa MP nº 02/2008.

Após a adoção de providências pela SRFA/Incra, considerando as recomendações emitidas, o valor do orçamento estimado reduziu de R\$ 89.738.000,00 para R\$ 58.271.000,00 (queda de 35% - R\$ 31.467.000,00). Além disso, as recomendações proporcionaram a melhoria no planejamento dos processos licitatórios da Entidade.

Contudo, após realização do certame licitatório, a SRFA revogou o Pregão em 19/03/2013, por entender plausível a realização de novo certame considerando todas as adequações requeridas na Nota de Auditoria 201207254/001.

Por fim, foram analisados o edital e a ata do **Pregão nº 10/2012**, cujo objeto é a contratação de empresa para a realização de transporte de mobiliário de servidores.

Após análise da documentação, foi verificado que no edital do Pregão 10/2012 não havia critérios objetivos de inexequibilidade que permitissem aferir as propostas inexequíveis das licitantes, conforme preconizam o inciso II do artigo 48 da Lei 8.666/93 e o § 5º do artigo 29 da IN SLTI 02/2008.

Dada a inexistência de critérios objetivos no edital do Pregão 10/2012 para a aferição de inexequibilidade, em 30/08/2012 foi firmado o Contrato nº 30.400 com a empresa A.A CENTRO-OESTE TRANSPORTES ARMAZENAGEM E LOCACAO DE VEÍCULOS, CNPJ 09.471.261/0001-64, cuja vigência expira em 31/12/2012, mesmo tendo essa apresentado proposta manifestamente inexequível para o item 4 do pregão (R\$ 6.000,00), cujo valor estimado pela administração era de R\$ 315.630,00.

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 dos itens. Conforme dispõe a Lei de Licitações, a administração deve observar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e, sendo assim, deve aplicar apenas critérios de aceitabilidade definidos no Edital. 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. Sendo assim, emitiu-se a **Nota de Auditoria nº 201207254/002**, de 26/12/12, que trata da ausência de critérios objetivos de aferição da exequibilidade das propostas no edital do Pregão 10/2012 e contratação de empresa com proposta manifestamente inexequível.

Sendo assim, foram emitidas recomendações para a não prorrogação do contrato nº 30.400/2012, e instituição de rotinas de revisão de editais antes da publicação do documento, visando identificar fragilidades que prejudiquem a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração, principalmente no tocante ao estabelecimento de critérios objetivos de inexequibilidade de preços unitários; recomendações essas que estão sendo acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

5.1.2 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

5.1.2.1 INFORMAÇÃO

77% dos quesitos de sustentabilidade ambiental são parcialmente ou não aplicados, ou não há como se afirmar a proporção de aplicação nas aquisições de bens e contratação de serviços no Incra



Fato

Durante os trabalhos de auditoria, foi possível verificar que 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 “A.9.1 - Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis” do Relatório de Gestão 2012 do Incra-Sede e no quadro encaminhado como resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305777/009, de 7/5/13:

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).	Neutra
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.	Neutra
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 inválida
6	No último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos reciclados (ex: papel reciclado).	Neutra
7	No último exercício, a instituição adquiriu veículos automotores mais eficientes e menos poluentes ou que utilizam combustíveis alternativos.	Neutra
8	Existe uma preferência pela aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento (refil e/ou recarga).	Parcialmente inválida
9	Para a aquisição de bens e produtos são levados em conta os aspectos de durabilidade e qualidade de tais bens e produtos.	Parcialmente válida
10	Os projetos básicos ou executivos, na contratação de obras e serviços de engenharia, possuem exigências	Parcialmente inválida



	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.	
11	Na unidade ocorre separação dos resíduos recicláveis descartados, bem como sua destinação, como referido no Decreto nº 5.940/2006.	Totalmente 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.	---

Ressalta-se que, mesmo após a solicitação de preenchimento completo do referido quadro, restou um quesito sem avaliação por parte da Autarquia.

Como se observa, dez dos trezes quesitos são parcialmente ou não aplicados, ou o gestor não tem como afirmar a proporção de aplicação.

O gestor, por sua vez, informou no Relatório de Gestão 2012 que *“nas contratações de TI, as equipes de planejamento da contratação têm se esforçado em aderir às melhores práticas de compras públicas sustentáveis, observando, na medida do possível, as normas baixadas pelo Poder Executivo Federal. Algumas superintendências regionais adotam a prática do reuso de toners e cartuchos das impressoras sem garantia de fábrica, que tem proporcionado significativa economia orçamentária”*.

A não adoção de critérios de sustentabilidade 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.”



Naquela oportunidade, 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, bem como capacitar membros da equipe de licitação da UJ de forma a permitir a aderência dos editais de licitação às normas citadas.”

O gestor, por sua vez, 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.

No entanto, por ocasião da Auditoria Anual de Contas realizada em 2012, o status dessa recomendação foi alterado para “reiterada”, tendo em vista que não houve complementação de respostas solicitadas à Unidade, que houve manifestação do gestor de que não adota, de fato, quesitos de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e serviços e que as providências adotadas em 2011 pela Autarquia não foram suficientes para o atendimento pleno à recomendação da CGU.

Ainda sobre o assunto, destaca-se que, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305777/001, de 3/4/13, encaminhada por meio do Ofício/AUD/Nº 105, de 24/4/13, foi informado que a Diretoria Administrativa elaborará Memorando Circular orientando a todas as áreas do Incra que elaboram Projetos Básicos e Termos de Referência que irão compor editais de licitação, para que obedeçam ao contido na IN/SLTI-MP nº 01/2010 e na Portaria/SLTI-MP nº 02/2010.

Em que pese a providência informada, a recomendação permanece não atendida, até o encaminhamento de documentação comprobatória quanto à instituição de rotinas de controle, bem como quanto à capacitação dos membros da equipe de licitação.

5.2 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

5.2.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

5.2.1.1 INFORMAÇÃO

Gestão das transferências do Incra/Sede.

Fato

Em análise à gestão de transferências realizada pelo Incra/Sede durante o exercício de 2012, foram feitas verificações na estrutura de controles internos instituída, nos procedimentos de celebração, acompanhamento e prestação de contas dos instrumentos vigentes no exercício em referência, cujo resultado está resumido a seguir.

Cumprir observar que, no âmbito do Incra/Sede, os convênios são celebrados tanto por meio da UG: 373083 (Divisão Executiva de Finanças – DAF.2), quanto pela UG: 133301, a qual pertence à Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – SRFA, que está integrada na estrutura do Incra/Sede como órgão específico singular, conforme o art. 3º do Regimento Interno da Autarquia.

Definição do Objeto



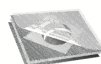
Houve a celebração de dois convênios em 2012, sendo um pela UG 373083, celebrado sob o nº 781425, e outro pela UG 133301, pelo nº 778532.

O Convênio nº 781425 foi assinado em 21/12/2012, para o qual não houve liberação de recursos, ou mesmo execução em 2012, o qual não foi analisado. Já na UG 133301, foram analisados os dados de celebração do convênio no sistema Siconv do Convênio nº 778532, onde foi identificada fragilidade na definição do objeto previsto no Plano de Trabalho. O objeto em questão está definido como “*A celebração do convênio visa à regularização fundiária, mediante identificação, cadastro, medição, demarcação topográfica georreferenciada e outorga de títulos de domínio de aproximadamente 2.000 ocupações inseridas nas Glebas Públicas no Estado do Tocantins*”; no entanto, não estão definidas essas 2.000 ocupações de forma que os asseguradores do convênio no Estado do Tocantins possam realizar o devido acompanhamento e comprovar a execução do objeto. A Autarquia foi questionada a respeito da identificação desses locais por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305777/013, de 07/05/2013, a qual foi atendida por meio do Ofício/AUD/nº 214, de 03/07/2013, onde foi encaminhado o Termo de Convênio assinado pelas partes, porém sem constar a definição dos locais onde seriam identificadas as 2.000 ocupações, não sendo suficiente para esclarecer a definição do objeto desse convênio.

Acompanhamento da Execução

Para a análise dos procedimentos de acompanhamento da execução das avenças durante o exercício de 2012, foi levantado o total de instrumentos de transferências em execução durante o exercício de 2012 nas duas UGs concedentes do Incra/Sede. Do que foi levantado, verificou-se que pela UG 373083 houve três convênios em execução, sendo um deles relacionado a programa finalístico (Convênio nº 742522) e os demais de área administrativa (Convênios nºs 611196 e 618981). O Convênio nº 742522 foi selecionado para análise por critério de criticidade, devido a estar relacionado com área finalística e executado em quatro diferentes unidades da federação. Já pela UG 133301 estiveram em execução oito instrumentos de transferências (Convênios nºs 722362; 722380; 738380; 752449; 762107; 762149; 762563 e 778532), sendo que foram selecionados três que tiveram liberação de recursos em 2012, quais sejam os Convênios nºs 722380; 762107 e 762563.

Da análise documental realizada, nos relatórios de acompanhamento do Convênio nº 742522, observou-se que devido a esse instrumento estar sendo executado em quatro Unidades da Federação, tem sido utilizada sistemática de acompanhamento por parte de asseguradores nas Superintendências Regionais dos Estados envolvidos (RN, CE, PE e AL) e a supervisão dos fiscais do Convênio por meio de videoconferência, o que já havia sido identificado por ocasião das Auditorias Anuais de Contas dos exercícios de 2010 e 2011 e contemplado nos referidos relatórios. Também pode ser verificado que a DDA tem adotado medidas visando corrigir dificuldades na execução da avença, o que tem sido feito com o implemento de reuniões presenciais bimestrais entre os atores envolvidos na execução do convênio (Supervisores, asseguradores nas Superintendências Regionais e representantes da conveniente), além da elaboração de indicadores para auxiliar na medição da execução do objeto, o que era uma dificuldade apontada pelos asseguradores. Sendo assim, conclui-se que houve acompanhamento satisfatório da execução dessa avença por parte da Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Assentamentos - DDA da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos – DD no exercício de 2012.



No que se refere ao acompanhamento realizado pela SRFA, apenas em um dos três convênios selecionados para análise houve fiscalização *in loco* durante o exercício de 2012 (Siconv nº 722380). Isso se deve ao fato de que houve atraso na liberação de recursos para o Convênio nº 762563, consequentemente, atrasando a execução do objeto; e paralisação do Convênio nº 762107 devido à extinção da conveniente - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar - por meio da Medida Provisória nº 120, de 17/04/2012, transferindo os bens, direitos e obrigações para a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar, motivo pelo qual será feito Termo Aditivo para a continuação do convênio.

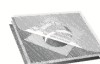
Quanto às fiscalizações *in loco* no Convênio nº 722380, a informação obtida por meio do Ofício nº 143/2013-AUD, de 03/05/2013, é a de que houve dois relatórios referentes a fiscalizações ocorridas no período de julho a dezembro. No entanto, não foram disponibilizadas cópias dos relatórios de forma que se pudesse verificar o alcance das fiscalizações em relação às metas executadas. Em que pese a não disponibilização dos relatórios, observa-se na SRFA a existência de rotina eficiente de acompanhamento das transferências, que é semelhante à utilizada pelo Incra para acompanhar a execução do Convênio nº 742522, ou seja, com a designação de asseguradores nas Unidades da Federação para fazerem as visitas *in loco* e reuniões com os gestores dos convênios na SRFA em Brasília. Devido às avenças celebradas pela SRFA serem executadas em locais distantes da sede dessa, a sistemática utilizada mostra-se adequada para garantir o acompanhamento da execução dos objetos pactuados.

Prestação de Contas

Com o objetivo de analisar os procedimentos relacionados à fase de prestação de contas adotados pela Autarquia, foram analisados dois dos três convênios que encerraram a sua vigência no exercício de 2012.

Conforme já havia sido verificado por ocasião da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2010 (Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108584), o Convênio nº **426644** está na situação “a comprovar” no sistema Siafi por mais de 60 (sessenta) dias do fim da sua vigência, sem a devida prestação de contas. Tal instrumento foi firmado com o Banco do Brasil no exercício de 2001 para que esse operacionalizasse a distribuição de crédito em assentamentos através de outros convênios firmados entre associações e as Superintendências Regionais do Incra. Porém, como alguns desses convênios estão pendentes de aprovação nessas Superintendências, o mesmo ainda encontra-se na situação “a comprovar” no SIAFI aguardando a solução dos mesmos. O Incra/Sede foi questionado a respeito das providências adotadas durante o exercício em análise para regularizar a situação do Convênio nº 426644, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305777/013, no entanto não houve manifestação até o encerramento dos trabalhos de auditoria.

No que tange à UG 373083, foram verificados os procedimentos de prestação de contas do Convênio nº **618981**. Da análise documental realizada, verificou-se que não foram cumpridos os prazos para a prestação de contas pelo conveniente, tendo se passado um interstício de cinco meses entre o fim da vigência e a efetivação da prestação de contas pelo conveniente. Tendo em vista que o convênio em questão foi celebrado sob a vigência da IN STN 01/97, o conveniente deveria ter prestado contas em até sessenta dias após o encerramento da vigência. Também não foi identificado registro de inadimplência no sistema Siafi.



Além do descumprimento do prazo pelo conveniente para a prestação de contas, sem que houvesse o registro de inadimplência no Siafi, também houve morosidade na conclusão da análise da prestação de contas, tendo se passado oito meses entre a prestação de contas pelo conveniente e aquele evento, o que se deu somente em abril de 2013.

Conforme manifestação encaminhada por meio do Ofício/AUD/nº 174, de 27/05/2013, os motivos para que não tivessem adotadas providências para a cobrança da prestação e análise das contas dessa avença teria sido a escassez de servidores na Divisão de Capacitação e Avaliação Funcional (DAH-3), área responsável pela execução do convênio, e a greve dos servidores do Incra, que ocorreu no período de junho a setembro de 2012, o que foi o período onde deveria ter ocorrido as tratativas visando a prestação de contas do instrumento em questão.

Cumprir informar que o Convênio nº **611196** teve a sua vigência encerrada em 31/12/2012, tendo iniciado a contagem do prazo para a prestação de contas apenas no exercício de 2013.

A partir de consulta ao sistema Siafi, foi identificada a permanência de 08 (oito) instrumentos de transferências na situação “a aprovar” por mais de 60 (sessenta) dias no sistema Siafi. Esse passivo já fora constatado por ocasião da realização da Auditoria Anual de Contas do exercício 2011, e em anos anteriores. Cabe informar que o Acórdão/TCU/nº 578/2010 determinou o estabelecimento de cronograma para a regularização desse estoque de convênios, e que desde então sucessivos grupos de trabalho tem sido criados com o objetivo de dar cumprimento ao citado Acórdão, no entanto essas providências ainda não foram suficientes para a regularizar a situação no Incra Sede, apesar de terem sido alcançados importantes resultados em diversas Superintendências Regionais, como as de CE, PE, GO, SP, SC, RS, AP, AL.

Quando da realização da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2011, foi verificada a publicação da Portaria nº 167/12, de 09/03/12, em que o Presidente do Incra determinou a adoção de medidas visando o fim do estoque de instrumentos de transferências nessa situação. Conforme Ofício/AUD/n.º 162, de 11/07/2012, o referido estoque deveria ter sido concluído até dezembro de 2012, no entanto, o que ocorreu foi que ao final do exercício havia um estoque de oito convênios nessa situação, sendo sete deles oriundos do passivo que acarretou na determinação do Acórdão/TCU/nº 578/2010, e mais um cuja prestação de contas foi apresentada em 2012, qual seja o Convênio nº 618981, já tratado nesta Informação.

As medidas que têm sido adotadas para encerrar o estoque citado permanecem sendo monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente da Autarquia (PPP).

Houve um instrumento de transferência cuja vigência foi encerrada em 2012, sendo ele o Convênio nº **722362**, cujos procedimentos adotados na fase de prestação de contas foram analisados. Nesse caso, não obstante as contas prestadas terem sido reprovadas por não cumprimento total do objeto, foi verificado que as providências visando o glosa ao erário do montante não utilizado na execução do objeto foram adotadas, tendo sido glosado o montante de R\$ 2.284.019,08. Embora tenha ocorrido a glosa do montante informado, permanece a divergência de entendimento sobre o resultado da análise sobre as contas prestadas entre a SRFA e o conveniente, o qual é o Instituto de Terras de Mato Grosso, razão pela qual continuam sendo adotados procedimentos administrativos previstos antes da instauração de Tomada de Contas Especial – TCE. Sendo assim, tendo em vista a adoção de procedimentos compatíveis com a legislação que se aplica ao caso (Portaria Interministerial nº 127/2008), considera-se que os procedimentos administrativos adotados foram efetivos quanto ao resguardo ao erário.

Controles Internos instituídos



Normativamente, o INCRA/Sede possui áreas técnicas destinadas à execução das transferências relacionadas às macrofunções finalísticas, quais sejam as Diretorias finalísticas, a quem também cabe a análise técnica da conclusão do objeto pactuado quando das prestações de contas das avenças. Paralelamente a essas Diretorias, a SRFA possui essas mesmas incumbências. Já no que se refere às medidas administrativas, o Regimento Interno do Incra estabelece que a Divisão de Prestação de Contas – DAC.2, vinculada à Coordenação-Geral de Contabilidade – DAC, 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 e promover o registro dos órgãos inadimplentes no CADIN e SIAFI. A análise contábil é de responsabilidade da Divisão de Análise Contábil – DAC.1, que só a faz após o envio de parecer técnico atestando o cumprimento de todo o objeto ou contabilizando aquilo que não foi executado. Compõe também a estrutura da Coordenação-Geral de Contabilidade, a Divisão de Acompanhamento e Controle de Convênios – DAC.3, a qual são atribuídas as incumbências de definir mecanismos de controle e acompanhamento dos instrumentos de transferências, controlar sistema para a celebração de convênios, promover estudos para a capacitação de pessoal na gestão de convênios e atender diligências dos órgãos de controle relacionados ao assunto. Com isso, observa-se que existe estrutura regimental apropriada para a gestão das transferências.

Sobre a estrutura física, a DDA, única Divisão da área finalística que está executando convênio pela UG 373083, tem adotado, conforme já informado, a sistemática de designação de dois asseguradores por Superintendência Regional para acompanharem a execução da avença, ficando os fiscais sediados na Divisão em Brasília como supervisores. Não foram identificadas fragilidades na estrutura tecnológica, e por meio do Ofício/AUD/nº 90, foi informado que os recursos autorizados após fevereiro de 2012 foram suficientes para as fiscalizações e reuniões bimestrais entre os atores envolvidos na execução do instrumento de transferência.

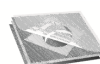
Quanto à SRFA, existe escassez de pessoal na Divisão de Convênios – SRFAA.2, onde existe um cargo de chefia e dois de servidores, os quais estão vagos, apesar de existir sala, mobiliário e computadores suficientes para os três servidores. Tendo em vista que uma das atribuições regimentais dessa Divisão é a de monitorar as transferências, a carência de pessoal pode resultar em atrasos nas cobranças de prestações de contas aos convenientes, com a consequente perda de prazo normativo.

Por fim, conclui-se que há ambiente de controle adequado às necessidades no Incra/Sede, no que se refere à UG 373083, principalmente no que tange à fase de acompanhamento da execução da avença vigente. A estrutura regimental favorece a gestão das transferências. Apesar de haver bom ambiente de controle, isso não impediu o vencimento de prazo legal para a apresentação e análise de prestação de contas de um convênio em virtude da carência de pessoal na área encarregada da execução e da greve dos servidores da Autarquia. As medidas adotadas durante o exercício de 2012 não foram suficientes para encerrar o estoque de convênios na situação “a aprovar” no SIAFI a mais de sessenta dias sem a devida análise da prestação de contas, o que permanece sendo monitorado via PPP.

5.2.1.2 INFORMAÇÃO

Informações equivocadas nos quadros sobre transferências do Relatório de Gestão de 2012

Fato



Em verificação das informações prestadas nos quadros sobre transferências do INCRA/Sede no Relatório de Gestão 2012 em comparação com os dados extraídos dos sistemas SIAFI e SICONV, foram identificadas inconsistências nos quadros A.5.5, A.5.6 e A.5.7. Além dessas inconsistências, não foram identificados os quadros relativos às transferências da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária da Amazônia Legal – SRFA, conforme consta no item 5.3 da Portaria – TCU nº 150/2012.

Tendo em vista as divergências identificadas, foram requeridos esclarecimentos ao gestor por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305777/004, de 26/04/2013. Mediante Ofício/AUD/N.º 146, de 07/05/2013, foram apresentados os esclarecimentos com as correções dos quadros em questão.

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.5.5	
Relatório de Gestão	Correto
Valor repassado até 2012 R\$ 160.880,00.	Valor repassado até 2012 de R\$ 407.530,00.

Quadro A.5.6	
Relatório de Gestão	Correto
0 Transferência cuja prestação de contas estava prevista para o exercício de 2012, cujas contas foram prestadas.	01 Transferência cuja prestação de contas estava prevista para o exercício de 2012, cujas contas foram prestadas.

Quadro A.5.7	
Relatório de Gestão	Correto
13 transferências cujas prestações de contas ocorreram antes de 2010 e não teriam sido analisadas até 31/12/2012.	07 transferências cujas prestações de contas ocorreram antes de 2010 e não foram analisadas até 31/12/2012.
0 transferência cuja prestação de contas teria ocorrido em 2012 e não teria sido analisada até 31/12/2012.	01 transferência cuja prestação de contas teria ocorrido em 2012 e não teria sido analisada até 31/12/2012.

Ainda em atendimento a Solicitação de Auditoria nº 201305777/004, foi encaminhada manifestação pela SRFA por meio do Ofício/AUD/nº 214, de 03/07/2013, em que foi apresentado o Quadro A.5.3, conforme transcrito a seguir:

QUADRO A.5.3 – Relação dos Instrumentos de Transferência Vigentes no Exercício

Unidade Concedente ou Contratante	
Nome: Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal	
CNPJ: 00.375.972/0100-42	UG/GESTÃO: 133003/37201



Informações sobre as transferências									
Modalid	Nº do Instrumento	Beneficiário	Valores Pactuados		Valores Repassados		Vigência		Situação
			Global	Contrapart	No exercício de 2012	Acumulado até 2012	Início	Fim	
Conv.	722380/2009	00394585000171	17.103.600,00	1.710.360,00	3.501.427,17	12.894.667,17	17/04/13	17/04/13	execução
Conv.	752449/2010	84040427000103	30.926.480,33	3.092.645,03	0,00	20.618.675,74	27/12/10	16/12/13	execução
Conv.	738380/2010	05511040000111	13.512.524,11	948.586,60	0,00	8.501.247,76	30/06/10	12/04/14	execução
Conv.	762149/2011	05558639000100	26.232.613,00	2.623.261,30	0,00	7.000.000,00	15/12/11	18/11/13	execução
Conv.	762107/2011	10827872000181	7.333.013,00	743.893,50	195.727,50	195.727,50	15/12/11	30/06/13	execução
Conv.	762563/2011	00394577000125	7.333.013,00	743.893,50	195.727,50	195.727,50	20/12/11	28/05/13	execução
Conv.	778532/2012	33307604000134	6.797.293,30	679.729,33	0,00	0,00	15/12/12	19/08/14	execução
Conv.	731976/2010	01786029000103	3.860.075,20	482.509,40	0,00	3.377.565,80	02/07/10	26/01/12	Cont. prestadas
Conv.	722362/2009	03831971000171	3.700.000,00	370.000,00	0,00	3.330.000,00	30/12/09	01/01/12	Prest. De contas
TCT	04/2010	CNJ – 07421906000129	10.000.000,00	0,00					
TCT	02/2009	CENS - 07129796000126	9.985.742,00	0,00	0,00	9.985.742,00	18/12/09	18/06/11	Cont. prestadas

Tendo em vista que no Ofício/AUD/nº 214 foi encaminhado apenas o Quadro A.5.3 relativo à SRFA, os Quadros A.5.4, A.5.5, A.5.6 e A.5.7 do item 5.3 da Portaria – TCU nº 150/2012 permaneceram pendentes de apresentação.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201305777

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

Exercício: 2012

Processo: 54000.000256/2013-79

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 2012 a 31 de dezembro de 2012**.

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 **201305777**, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 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 *.390.089-****

Cargo: Presidente do Incra no período de 01/01/2012 a 19/07/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305777, item 1.1.1.8.

Fundamentação: o Presidente do Incra não adotou providências para melhorias dos controles internos adequados e suficientes para revisão dos processos administrativos da área de contratações, contempladas no Relatório de Auditoria Anual de Contas 201203412 e Nota de Auditoria 201207254/002, e em desacordo com o inciso VII do artigo 122 do Regimento Interno do Incra. Não houve adoção de providências mesmo após reiteradas recomendações desta CGU, contempladas no Relatório de Auditoria Anual de Contas 201203412 (itens 4.1.1.1 e 6.1.3.4) e na Nota de Auditoria nº 201207254/002, de 26/12/2012, acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305777, item 2.1.2.1.

Fundamentação: o Presidente do Incra não adotou providências suficientes para instituição da Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC), em desacordo com o artigo 122 do Regimento Interno do Incra, caracterizando demasiada mora para aprovação e publicação da POSIC, uma vez que há um lapso temporal de aproximadamente dois anos entre a recomendação para instituí-la, acordada no Relatório 201108584 (item 1.1.1.2), e o fim dos trabalhos de campo da presente Auditoria Anual de Contas, referente à gestão do exercício de 2012.

1.2 – CPF *.955.950-****

Cargo: Presidente do Incra no período de 20/07/2012 a 31/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305777, item 1.1.1.8.

Fundamentação: o Presidente do Incra não adotou providências para melhorias dos controles internos adequados e suficientes para revisão dos processos administrativos da área de contratações, contempladas no Relatório de Auditoria Anual de Contas 201203412 e Nota de Auditoria 201207254/002, e em desacordo com o inciso VII do artigo 122 do Regimento Interno do Incra. Não houve adoção de providências mesmo após reiteradas recomendações desta CGU, contempladas no Relatório de Auditoria Anual de Contas 201203412 (itens 4.1.1.1 e 6.1.3.4) e na Nota de Auditoria nº 201207254/002, de 26/12/2012, acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305777, item 2.1.2.1.

Fundamentação: o Presidente do Incra não adotou providências suficientes para instituição da Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC), em desacordo com o artigo 122 do Regimento Interno do Incra, caracterizando demasiada mora para aprovação e publicação da POSIC, uma vez que há um lapso temporal de aproximadamente dois anos entre a recomendação para instituí-la, acordada no Relatório 201108584 (item 1.1.1.2), e o fim dos trabalhos de campo da presente Auditoria Anual de Contas, referente à gestão do exercício de 2012.

1.3 CPF *.976.769-****

Cargo: Diretor de Gestão Estratégica do Incra-Sede no período de 01/01/2012 a 22/06/20112.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305777, item 2.1.2.1.

Fundamentação: o Diretor de Gestão Estratégica não adotou as providências suficientes para instituição da Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC), em desacordo com os artigos 65 e 127 do Regimento Interno do Incra, caracterizando demasiada mora para aprovação e publicação da POSIC, uma vez que há um lapso temporal de aproximadamente dois anos entre a recomendação para instituí-la, acordada no Relatório 201108584 (item 1.1.1.2), e o fim dos trabalhos de campo da presente Auditoria Anual de Contas, referente à gestão do exercício de 2012. Tal fato traz como consequência a ausência de diretrizes institucionalizadas quanto ao tratamento da segurança da informação no Incra.

1.4 – CPF *.483.360-****

Cargo: Diretora de Gestão Estratégica do Incra-Sede no período de 15/08/2012 a 31/12/20112.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305777, item 2.1.2.1.

Fundamentação: a Diretora de Gestão Estratégica não adotou as providências suficientes para instituição da Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC), em desacordo com os artigos 65 e 127 do Regimento Interno do Incra, caracterizando demasiada mora para aprovação e publicação da POSIC, uma vez que há um lapso temporal de aproximadamente dois anos entre a recomendação para instituí-la, acordada no Relatório 201108584 (item 1.1.1.2), e o fim dos trabalhos de campo da presente Auditoria Anual de Contas, referente à gestão do exercício de 2012. Tal fato traz como consequência a ausência de diretrizes institucionalizadas quanto ao tratamento da segurança da informação no Incra.

1.5 – CPF *.854.741-****

Cargo: Diretor de Gestão Administrativa do Incra-Sede no período de 01/01/2012 a 11/11/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305777, itens 1.1.1.1, 1.1.1.2, 1.1.1.4, 1.1.1.5 e 1.1.1.8.

Fundamentação: o Diretor de Gestão Administrativa, no âmbito da Coordenação-Geral de Administração e Serviços Gerais (DAA), não adotou providências para melhorias dos controles internos para planejamento das licitações do Incra, em desacordo com os artigos 19 e 29 do Regimento Interno do Incra. Para os itens elencados acima, não houve adoção de providências mesmo após reiteradas recomendações desta CGU, contempladas no Relatório de Auditoria Anual de Contas 201203412 (itens 4.1.1.1 e 6.1.3.4) e na Nota de Auditoria nº 201207254/002, de 26/12/2012, acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305777, item 4.1.1.1.

Fundamentação: O Diretor de Gestão Administrativa, no âmbito da Coordenação-Geral de Administração e Serviços Gerais (DAA), autorizou a continuidade da prestação de serviços sem cobertura contratual, em desacordo com as atribuições previstas nos artigos 19 e 29 do Regimento Interno do Incra. Cabe informar que o Contrato nº 23.700/2011 foi objeto de análise por parte de equipe desse Órgão Central de Controle. O resultado dessa análise foi registrado no Relatório de Auditoria nº 201119033, no qual constatou a ausência de motivação/fundamentação, bem como estudo do quantitativo necessário para contratação dessa empresa, atestos e pagamentos de serviços sem notas fiscais discriminadas, ausência de controle de gastos com telefonia móvel e aquisição de aparelhos sem cobertura contratual.

Ainda sobre os fatos ocorridos antes do fim da vigência do Contrato nº 23.700/2011, de acordo com o Mem/DAA/nº 15/2012, de 15/02/2012, encaminhado a este Órgão Central de Controle Interno por ocasião da realização da Ordem de Serviço nº 201119033, foi informado pelo Incra que havia sido instaurado o Processo Administrativo Disciplinar nº 54000.001027/2011-18 e designada Comissão de Processo Administrativo Disciplinar com o objetivo de apurar possíveis irregularidades no âmbito da Autarquia. Além disso, o Incra deu conhecimento dos fatos ocorridos na execução do contrato em questão à Polícia Federal por meio do Ofício nº 393/2011/P, de 10/11/2011, solicitando a investigação dos fatos. Assim, desde 2011 a Diretoria de Gestão Administrativa tinha conhecimento da necessidade de se realizar nova contratação de empresa para a prestação dos serviços de telefonia móvel em virtude dos problemas constatados na execução desse contrato.

1.6 – CPF *.754.406-****

Cargo: Diretor de Gestão Administrativa do Incra-Sede no período de 12/11/2012 a 31/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305777, itens 1.1.1.1, 1.1.1.2, 1.1.1.4, 1.1.1.5 e 1.1.1.8.

Fundamentação: o Diretor de Gestão Administrativa, no âmbito da Coordenação-Geral de Administração e Serviços Gerais (DAA), não adotou providências para melhorias dos controles internos para planejamento das licitações do Incra, em desacordo com os artigos 19 e 29 do Regimento Interno do Incra. Para os itens elencados acima, não houve adoção de providências mesmo após reiteradas recomendações desta CGU, contempladas no Relatório de Auditoria Anual de Contas 201203412 (itens 4.1.1.1 e 6.1.3.4) e na Nota de Auditoria nº 201207254/002, de 26/12/2012, acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente.

Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, constantes das folhas **50 a 70** 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 nexos de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

Brasília/DF, 15 de julho de 2013.

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: 201305777

Exercício: 2012

Processo: 54000.000256/2013-79

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 2012 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.

Como avanços mais marcantes da gestão avaliada, pode-se citar a mudança da responsabilidade pela execução da Ação 0427 – Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas, modalidade Aquisição de Materiais de Construção, para o Programa Minha Casa Minha Vida, de responsabilidade do Ministério das Cidades. No âmbito da ação 8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, adotou-se a sistemática de realizar acordos e convênios como forma de minimizar os efeitos de fatores que dificultam a execução da ação, como escassez de engenheiros civis no Incra. Ademais, destaca-se, no âmbito da ação 20T9 - Georreferenciamento e Digitalização da Malha Fundiária na Área de Abrangência da Lei nº 11.952, de 2009, a ferramenta de gestão chamada “SisterlegGeo” desenvolvida em parceria com o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) para acompanhamento e monitoramento do georreferenciamento. Esse sistema possibilita maior controle dos serviços prestados no que se refere à recepção, tramitação e análise das peças técnicas de georreferenciamento dos contratos firmados.

As principais ocorrências verificadas durante os exames têm como foco a gestão de licitações e contratos, sendo identificadas falhas como pagamento de despesas com a prestação de serviços de telefonia móvel sem cobertura contratual, sendo já conhecidas irregularidades ocorridas no âmbito do contrato; não adoção de critérios de sustentabilidade ambiental; dispensas de licitação sem a devida caracterização da urgência; planejamento insuficiente para justificar a quantidade licitada; impropriedades na definição do orçamento base da licitação; sobrepreço no orçamento base em razão da ausência de análise crítica de preços cotados para

formação do valor estimado de contratação; restrição à competitividade; inexistência de preferência a ME/EPP; deficiência na definição dos objetos licitados de Pregão Eletrônico de TI e contratação de postos de trabalho sem a devida justificativa, comprometendo a economicidade da contratação; falhas na elaboração do Termo de Referência e dos controles para execução do contrato oriundo de Pregão Eletrônico de TI; e não instituição de controles internos na área de licitações e contratos, mesmo após recomendações da CGU consignadas em relatórios anteriores. Acrescenta-se, ainda, que a Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) não foi instituída pelo Incra, caracterizando demasiada mora para aprovação e publicação da POSIC, uma vez que há um lapso temporal de aproximadamente dois anos entre a recomendação para instituí-la, acordada no Relatório 201108584 (item 1.1.1.2), e o fim dos trabalhos de campo da presente Auditoria Anual de Contas. Por fim, não houve providências 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.

Verificou-se que as causas estruturantes de tais ocorrências consistem, especialmente, em fragilidades nos controles internos da Autarquia, concernentes à execução dos procedimentos licitatórios, sendo observada a ausência/insuficiência de rotinas de controle no setor, bem como atitudes dos gestores que contribuíram para a reincidência das constatações. 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 estudo para levantamento dos riscos da Instituição no âmbito da área de licitação/contratação e formulação de documento com a consolidação dos riscos e propostas para mitigá-los. Recomendou-se, ainda, efetuar imediata repactuação de contrato, abster-se de autorizar adesão à Ata de Registro de Preços oriunda de Pregão, além de apurar a responsabilidade pela assunção de despesas com a prestação de serviços sem cobertura contratual.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU durante o exercício 2012, somadas às expedidas em 2011, verificou-se que, das 38 (trinta e oito) recomendações efetuadas, foram atendidas 14 (quatorze), restando 20 (vinte) recomendações pendentes de atendimento, as quais continuam sendo monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente. Contudo, considera-se que tais pendências não impactam a gestão da Unidade, à exceção das recomendações referentes ao estabelecimento de cronograma para aprovação da Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) da Autarquia e à instituição de rotinas de controle relacionadas à área de compras e contratações, cujo não atendimento, em 2012, propiciou a reincidência das constatações que as deram origem. Tais fatos trazem como

consequências aquisições não vantajosas à Administração Pública e ausência de diretrizes institucionalizadas quanto ao tratamento da segurança da informação no Incra, respectivamente.

No que concerne aos controles internos da Unidade, 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, demonstrando um ambiente de controle inadequado, com poucas iniciativas de natureza preventiva que visem dirimir os riscos potenciais, e insuficiência na implantação de procedimentos de controle em setores e processos da entidade relacionados à execução de licitações, contratos e convênios, dificultando o estabelecimento de uma cultura organizacional de controle. Não há uma cultura 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.

Por fim, no que concerne a práticas administrativas implementadas ao longo do exercício, que tenham resultado em impactos positivos sobre as operações da Autarquia, destaca-se a elaboração, pelo Serviço de Controle Patrimonial - DAA-4.1, de Nota Técnica – Avaliação e Reavaliação de Imóveis, na qual contém orientações sobre o procedimento de reavaliação do valor dos imóveis, a qual foi encaminhada para todas as Superintendências Regionais no intuito de padronizar tal rotina, constituindo um ponto forte nos controles internos relacionados aos procedimentos de comunicação. Tal fato contribuiu para a boa gestão do patrimônio imobiliário sob a responsabilidade da Entidade durante o exercício.

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 201305777, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:

CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.390.089-**	Presidente do Incra no período de 01/01/2012 a 19/07/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305777, itens 1.1.1.8 e 2.1.2.1
***.955.950-**	Presidente do Incra no período de 20/07/2012 a	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305777, itens 1.1.1.8 e

	31/12/2012		2.1.2.1
***.976.769-**	Diretor de Gestão Estratégica do Incra-Sede no período de 01/01/2012 a 22/06/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305777, item 2.1.2.1
***.483.360-**	Diretora de Gestão Estratégica do Incra-Sede no período de 15/08/2012 a 31/12/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305777, item 2.1.2.1
***.854.741-**	Diretor de Gestão Administrativa do Incra-Sede no período de 01/01/2012 a 11/11/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305777, itens 1.1.1.1, 1.1.1.2, 1.1.1.4, 1.1.1.5, 1.1.1.8 e 4.1.1.1
***.754.406-**	Diretor de Gestão Administrativa do Incra-Sede no período de 12/11/2012 a 31/12/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305777, itens 1.1.1.1, 1.1.1.2, 1.1.1.4, 1.1.1.5 e 1.1.1.8
	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305777

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, de julho de 2013.

Lucimar Cevallos Mijan
Diretora de Auditoria da Área de Produção e Tecnologia