

Relatório de Auditoria Anual de Contas



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

Unidade Auditada: SUPERINTEND. ESTADUAL DO PARA-INCRA/SR-01

Exercício: 2011

Processo: 54100.000262/2012-17

Município - UF: Belém - PA

Relatório nº: 201203475

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO PARÁ

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/PA,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201203475, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO PARÁ - INCRA/SR-01.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 09/04/2012 a 30/04/2012, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-108/2010 e 117/2011, 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 III da DN-TCU-117/2011, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo do INCRA - Superintendência

Regional/PA – SR-01, conforme disposto no art. 13 da IN TCU nº 63/2010, foi analisado o processo nº 54100.000262/2012-17 e constatado que a Unidade não elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2011.

Ressalta-se, ainda, que as peças não contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 108/2010 e 117/2011 e da Portaria-TCU nº 123/2011.

O INCRA-SR/01 deixou de apresentar, no Relatório de Gestão, informações sobre as providências adotadas pela UJ para dar cumprimento às recomendações emitidas pela CGU no Relatório de Auditoria de Gestão 201109229.

No tocante ao item 2.3.2 - Execução física das ações realizadas pela UJ, da Portaria TCU 123/2011, de 12/05/2011, a UJ não preencheu o quadro A.2.2 - Execução Física das ações realizadas pela UJ na forma como determina a citada Portaria.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

O INCRA/SR-01 apresentou em seu Relatório de Gestão 2011 a execução regionalizada de 30 ações governamentais, referentes a 09 Programas de Governo.

Foram avaliados os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, referentes aos Programas/Ações a seguir relacionados, com relação à efetividade do referido Programa, bem como os fatos que, porventura, prejudicaram o desempenho administrativo e as providências tomadas pela Entidade. Tendo sido verificada a adequabilidade das informações contidas no Relatório da Gestão 2011 do INCRA/SR-01:

Superintendência Regional do INCRA no Estado do Pará – SR/01			
0137 – Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária			
0427- Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas	Meta Física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
	17.495	5.412	30,93%
	Meta Financeira		
	Previsão (R\$)	Execução (R\$)	Execução/Previsão (%)
	236.657.000,00	23.024.000,00	9,73%
Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho: A maioria dos recursos aplicados foram os recursos empenhados nas Programações Operacionais dos anos de 2009 e 2010. Foram atendidas 2011 famílias de RAP'S/2010.			

Providências Adotadas: Segundo informado pelo INCRA/SR01, a Divisão de Desenvolvimento as seguintes medidas:a) Não ocorrendo a fiscalização do INCRA no prazo de 30 dias após a entrega dos produtos do crédito apoio e habitação, por falta de pessoal ou recursos financeiros, o pagamento poderá ser liberado mediante declaração de recebimento dos membros da associação ou comissão, registrada em cartório e entregue ao INCRA.b) Os contratos para operacionalizar a aplicação do Crédito Instalação, modalidade aquisição de material de construção, firmados diretamente pelas associações/comissões de beneficiários com os construtores deverão ser precedidos de pesquisa acerca da idoneidade dos contratados junto aos órgãos federais, estaduais, municipais e de fiscalização profissional.c) A análise da aptidão das empresas será realizada com o auxílio do SICAF e outros sistemas semelhantes e assim como na avaliação da condição técnica e aptidão financeira da empresa;d) Os dados serão utilizados para exercício de poder de veto do INCRA-SR-01 feito pela comissão responsável pela análise processual, em relação à lista de empresas apresentadas pela associação.e) O INCRA se reserva o direito de não autorizar a liberação de crédito e manter o poder de veto, devidamente motivado, quando os construtores apresentados não tiverem idoneidade e condições de assumir os compromissos pactuados, nos termos previstos nas NE/INCRA/DD/nº 79/2008 e NE/INCRA/DD/ nº 99/2011.f) A liberação do crédito apoio dar-se-á com apresentação de fotos dos bens adquiridos com o beneficiário ao lado dos mesmos.g) A liberação do pagamento do crédito habitação será em 04(quatro) parcelas e mediante fiscalização de qualquer membro da comissão de crédito.h) A liberação dos recursos do objeto do contrato será de no mínimo 25% do montante de unidades habitacionais contratadas.i) a prestação de contas dos construtores, será com apresentação de Notas Fiscais, de acordo com a planilha de quantidades e custos;j) Adoção uma tabela de “Preços Referenciais” dos itens financiáveis praticados no mercado para estabelecer comparações com os preços praticados no mercado local.k) Adoção de planilha de quantidades e custos da unidade habitacional realçando o item “lucro da empresa”, quando das assinaturas dos contratos com os construtores.

Com relação à execução física da Ação 0427, observa-se que o índice de execução/previsão foi igual a 30,93% ou seja, o resultado obtido ficou muito abaixo da meta planejada, uma vez que a maioria dos recursos foi aplicada em Restos a Pagar de 2009 e 2010.

Segundo a Entidade, a aplicação dos recursos continua sendo extemporânea, ou seja, a execução de um exercício se dá no exercício posterior, haja vista a insuficiência de recursos humanos diante do grande volume de recursos recebidos

Dentre as medidas adotadas pela Entidade para melhorar o desempenho da ação, observa-se que a liberação de pagamento mediante apenas declaração de recebimento dos membros da associação quando não houver fiscalização no prazo de 30 dias por parte do INCRA. Acontece que tal medida está em desacordo com a Norma de Execução nº 79/2008, que em seus artigos 27 e 28 prevê a autorização de pagamento mediante fiscalização do Comissão de Crédito do INCRA e apresentação da nota fiscal. Questionada sobre a impropriedade, o INCRA informou, por meio da SA 201203475/30, de 27/06/2012, que tal procedimento foi aprovado pelo Comitê de Decisão Regional, mediante Resolução/CDR/nº001/2011, de 24 de março de 2011 em virtude da assinatura de Termo de Ajuste de Conduta INCRA/Ministério Público Federal.

Superintendência Regional do INCRA no Estado do Pará – SR/01			
0137 – Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária			
8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de	Meta Física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)

Assentamento	3.789	0	0,0%
	Meta Financeira		
	Previsão (R\$)	Execução (R\$)	Execução/Previsão (%)
	28.268.284,69	1.715,37	0,01%
Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho: Segundo o gestor mais uma vez se repete a recorrente desproporcionalidade, a costumeira extemporaneidade, a indefectível injunção político-partidária e os óbices burocrático-ambientais. Essas características são altamente impactantes, primeiro porque provocam que a execução da programação de um exercício se dê no exercício seguinte; segundo a execução burocrática dos procedimentos ocorrem geralmente ao final do exercício conduzindo ao adiamento das obras por causa das condições climáticas; e finalmente as indefinições decorrentes das injunções políticas aliadas às outras causas já mencionadas provocam à figura contábil de restos a pagar. As descentralizações orçamentárias, mais volumosas, ocorrem extemporaneamente no final do exercício, fazendo com que as obras programadas, que conseguem percorrer sem óbices os caminhos burocráticos administrativos, tenham sua execução geralmente iniciada no período denominado de verão amazônico (julho a dezembro) do exercício seguinte.			
Providências Adotadas: A UJ não informou quais as providências adotadas para mitigar a ocorrência de falhas na condução do programa/ação, que levaram a não execução das metas em 2011.			

No tocante à Ação 8396, verifica-se que a execução física foi de 0% e a financeira de 0,01%. Segundo as justificativas apresentadas pelo gestor no Relatório de Gestão, as descentralizações orçamentárias mais volumosas ocorrem extemporaneamente, no final do exercício, fazendo com que as obras programadas tenham sua execução geralmente iniciada no período denominado de verão amazônico (julho a dezembro) do exercício seguinte. Observa-se, portanto, na Ação 8396, que a baixa execução ocorreu principalmente pela indisponibilidade de recursos financeiros de forma tempestiva.

Assim sendo, considerando-se as divergências encontradas na execução das metas físicas/financeiras das ações 0427 e 8396, tem-se que, além da indisponibilidade de recursos financeiros de forma tempestiva, há a insuficiência de recursos humanos.

A ausência de mecanismos de monitoramento dos resultados quantitativos e qualitativos pode levar ao desconhecimento quanto ao insucesso na execução da ação administrativa e quanto a riscos na sua execução.

A dicotomia existente entre as metas almejadas e o efetivamente alcançado pode levar a sociedade a acreditar que a Entidade não vem se empenhando no atingimento das metas estabelecidas para os programas de governo por ela gerenciados.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Da análise do Relatório de Gestão 2011 e das informações prestadas pelo INCRA-SR/30, verificou-se que os indicadores institucionais constantes no Relatório não são utilizados pelo gestor para a tomada de

decisões gerenciais.

O gestor não informou no Relatório de Gestão sobre a confiabilidade e utilidade desses indicadores, ou seja, a utilização efetiva do indicador em processo de tomada de decisão gerencial que afete o desempenho da UJ, conforme determina o item 2.4.7 da Portaria TCU nº 123/2011.

Quanto aos requisitos de "completude e validade"; "acessibilidade e compreensão"; "comparabilidade"; "auditabilidade"; e "economicidade" dos mesmos, a referida análise será feita no Relatório de Auditoria de Contas do INCRA-Sede.

2.4 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos da Entidade teve o objetivo de avaliar a composição do quadro de pessoal, bem como a regularidade dos pagamentos na área de pessoal ativo e inativo, especialmente quanto ao cumprimento da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, concessão de aposentadoria, reforma e pensão. A auditoria analisou ainda o efetivo cumprimento dos prazos para cadastramento no sistema SISAC dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2011 e para registro neste sistema dos pareceres quanto à legalidade dos mesmos.

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão 2011, as quais foram consideradas consistentes pela equipe de auditoria, verificou-se que o quadro de pessoal da Entidade estava assim constituído no final do exercício de 2011:

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva	Ingressos em 2011	Egressos em 2011
1. Provimento de cargo efetivo	217	-	2
1.1 Servidores Cedidos ou em Licença	04	-	-
2. Servidor de carreira vinculada à entidade	217	-	2
3. Removidos	01	-	-
4. Grupo Direção e Assessoramento superior	13	-	-
5. Servidor de carreira vinculada à entidade	13	-	-

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	6	16	30	112	53
1.2 Servidores de Carreira	6	16	30	112	53
2. Provimento de cargo em comissão	-	2	1	2	-
2.3 Funções gratificadas	-	-	-	-	-

Nas análises realizadas nos últimos exercícios no INCRA SR(01), constata-se que o cenário de pessoal é de um quantitativo reduzido frente as metas anuais da Entidade. Está ocorrendo uma significativa redução do quadro de servidores permanentes, em especial dos cargos de nível superior. O fato tende a agravar-se haja vista o elevado número de servidores aptos à aposentadoria, sendo que atualmente a unidade já se encontra com 29% do seu quadro de pessoal recebendo abono de permanência, conforme as informações da entidade.

Observa-se que atualmente a Entidade está com 04 (quatro) servidores cedidos ou em licença, não tendo realizado requisição de pessoal. Contudo, verificou-se que a Entidade vem realizando gestão junto ao INCRA-Sede, o qual é responsável pela recomposição de sua força de trabalho, demonstrando a necessidade urgente de realização de concurso público.

Ressalta-se que o fato está comprometendo o desenvolvimento das atividades na Entidade e ocasionando entraves no cumprimento das metas estabelecidas para os exercícios.

Para a verificação da conformidade dos pagamentos e concessão de aposentadoria, reforma e pensão, foi realizada análise nos dados constantes da folha de pagamento do sistema SIAPE. A auditoria empreendida constatou as seguintes ocorrências, listadas no quadro a seguir:

Descrição da ocorrência	Quantidade de servidores relacionados	Quantidade de ocorrências acatadas totalmente pelo gestor	Quantidade de ocorrências acatadas parcialmente pelo gestor	Quantidade de ocorrências não acatadas pelo gestor	Quantidade de ocorrências aguardando resposta do gestor
12) Servidores com ingresso no cargo efetivo após 25/11/95 recebendo quintos.	01	-	-	-	01
19) Servidores com idade superior a 70 anos ainda na situação de ativo permanente.	01	-	-	-	01
21) Servidores/ Instituidores com ocorrência no SIAPE de aposentadoria com provento proporcional e estão recebendo provento integral.	01	-	-	-	01

30) Servidores Cedidos sem informação do valor da remuneração extra-SIAPE	01	-	-	-	01
31) Inclusão de informações pelo próprio servidor habilitado no SIAPE (nível operacional), em sua respectiva folha de pagamento.	01	-	-	-	01
34) Servidores cedidos para órgãos recusáveis, que recebem, na origem, gratificação por desempenho/produtividade específica de sua carreira/plano de cargos.	01	-	-	-	01
35) Pensões concedidas após 19/02/2004 cadastradas no SIAPE em Tipos menores que 52.	16	-	-	-	16

Ressalta-se que até a presente data o gestor ainda não manifestou-se sobre as ocorrências citadas.

Quanto à tempestividade de registro pela Entidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão no sistema SISAC, efetuou-se análise em 10 (dez) processos de aposentadoria e pensão civil, constatando-se que a Entidade descumpriu os referidos prazos, conforme se evidencia no quadro a seguir.

Quantidade de atos de admissão, concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2011.	Quantidade de atos analisados	Quantidade de atos cujo prazo do art. 7º da IN/TCU Nº 55/2007 foi atendido.
19	10	0

A equipe de auditoria não fez análise do cumprimento do disposto no § 1º do art. 11 da IN TCU nº 55/2007 em razão da não aplicabilidade de tal dispositivo à unidade jurisdicionada cuja gestão está sob exame.

2.5 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ

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

Com objetivo de avaliar a estrutura de controles internos instituída pelo INCRA - Superintendência Regional/PA – Belém, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem

atingidos, nas áreas de transferências voluntárias, licitações e recursos humanos, foram analisados os seguintes componentes do controle interno: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento.

Foi verificado que o INCRA-SR/01 apresenta mecanismos de controle interno ainda muito incipientes, e que não há uma visão gerencial voltada para a correção dessa situação em curto prazo, o que pode levar a ocorrência de fragilidades que impactem a gestão; deficiência no sistema de delegação e segregação de funções; dificuldade de se identificar os riscos e de se implementar respostas aos mesmos. As principais dificuldades evidenciadas foram: a) Inexistência de cartilhas ou cartazes para divulgação e conscientização da importância de seus controles internos; b) Ausência de código de ética próprio; c) Ausência de normativos sobre atividades de guarda de estoques e inventários de bens e valores; d) Ausência de uma sistemática de acompanhamento (monitoramento) dos controles implementados; não realizando avaliação quanto à validade e qualidade dos controles internos administrativos implementados.

Conforme registrado no quadro XCI do item 9 do Relatório de Gestão do Exercício de 2011, o gestor indicou na maioria de suas respostas que o sistema de controle interno é parcialmente válido, conforme quadro a seguir

Componentes da estrutura de Controle Interno	Auto avaliação do gestor	Avaliação da Equipe de auditoria
Ambiente de Controle	Parcialmente válida	Não adequado
Avaliação de Risco	Parcialmente válida	Não adequado
Procedimentos de Controle	Neutra	Não adequado
Informação e Comunicação	Parcialmente inválida	Não adequado
Monitoramento	Neutra	Não adequado

A autoavaliação do gestor nos aspectos Ambiente de Controle e Avaliação de Risco, “Parcialmente Válido” para ambos, não condiz com as situações observadas pela equipe de auditoria, conforme detalhado na parte “Achados de Auditoria” deste Relatório.

Verifica-se, portanto, a ausência de procedimentos de controle interno nas áreas/processos da UI relacionadas, sobretudo na gestão de convênios. Também foram verificadas fragilidades nos controles internos relativos à folha de Pagamentos, comprometendo sua integridade e também na gestão do Cartão de Pagamento do Governo Federal.

Área Selecionada	Estrutura de controles internos administrativos
Transferências Voluntárias	Não adequada
Licitação	Não adequada

Pessoal	Não adequada
---------	--------------

2.6 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços

A avaliação da Gestão Ambiental do INCRA SR(01), realizada com base nas informações constantes no quadro “A.10.1 – Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis do Relatório de Gestão/2011 e no resultado dos trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2011 permite concluir pela não adoção dos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e contratação de serviços ou obras.

Evidência disso é que dos 13 (treze) itens do questionário constante do quadro A.10.1 – Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis, verificou-se que a Entidade não aplica 11 (onze), 01 (um) é aplicado parcialmente e 01 (um) é de responsabilidade do INCRA-Sede, de acordo com informação da entidade.

Como exemplos, podem ser citadas: a não aquisição de produtos produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável; a inexistência de campanhas de conscientização da necessidade de proteção do meio ambiente e preservação de recursos naturais voltadas para os seus servidores; a ausência de aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento e a não destinação dos resíduos recicláveis às cooperativas de catadores de lixo, nos termos previstos no Decreto nº 5.940/06.

Entretanto, foram observadas algumas ações com vistas a minimizar o impacto ambiental decorrente dos produtos e serviços contratados, como a providência de reformas na sede da regional com vistas a produzir a diminuição do consumo de energia elétrica e de água, com a utilização de materiais como torneiras automáticas, centrais de ar, lâmpadas econômicas, redimensionamento da rede elétrica.

As justificativas apresentadas pela entidade demonstram que o INCRA SR(01) não vem realizando um planejamento que considere os aspectos do meio ambiente nas aquisições de bens e serviços e na separação de resíduos recicláveis descartados, motivo pelo qual a entidade ainda não se adaptou às exigências das normas de sustentabilidade ambiental previstas na legislação.

Quadro de análise das compras sustentáveis

Área	Quantidade de processos de compra selecionados na área	Quantidade de processos dispensados de aplicar legislação de compras sustentáveis	Quantidade de processos em conformidade com a legislação de compras sustentáveis	Quantidade de processos em desconformidade com a legislação de compras sustentáveis
Administração Geral	24	0	0	24
Informática	05	0	0	05
Obra/Reforma	01	0	01	0

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

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

Ressalta-se que o Planejamento Estratégico de TI, a Política de Segurança da Informação e o Desenvolvimento e Produção de Sistemas são de responsabilidade do INCRA-Sede/Brasília, com isto a análise destes procedimentos não foi contemplada nesta auditoria.

Conforme planilha de distribuição da força de trabalho da Entidade relacionada com a Tecnologia da Informação, observa-se que existe 01 (um) servidor do quadro permanente e 02 (dois) empregados terceirizados.

Destaca-se, ainda, que o servidor do quadro permanente exerce a gestão da área e não possui formação específica em TI. Tal fato fragiliza a gestão da entidade, uma vez que tais atividades estão sendo desempenhadas por servidor sem formação específica, resultando em risco na continuidade dos serviços de TI. Contudo, constata-se que este fato é resultante do problema de pessoal pelo qual passa a Entidade, conforme informado na parte "Achados de Auditoria" deste relatório.

Verificou-se que as soluções de Tecnologia da Informação da Entidade são desenvolvidas no INCRA-Sede/Brasília.

Constatou-se a ausência de um processo de trabalho formalizado na contratação de bens e serviços de TI. Tal fato possibilita o desperdício de recursos e a ocorrência de fraudes e desvios exatamente pela falta ou dificuldade de controle sobre processos não padronizados.

2.8 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A avaliação das transferências de recursos mediante convênio teve por objetivo verificar a consistência das informações prestadas pela Unidade no Relatório de Gestão, o volume de recursos transferidos, a situação da prestação de contas, a observância às exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e a estrutura de controles internos do INCRA/SR-01 para a área de transferências de recursos, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Qtde transferência em 2011	Volume de recursos total de transferência no exercício (R\$)	% Qtde Analisado	% do volume de recursos analisados
41	29.008.891,66	27%	61,31%

Fonte: Relatório de Gestão 2011 INCRA/SR-01. SIAFI Gerencial UG 373030, base dez/2011 e SICONV.

Foram auditados 15 convênios de um total de 41. A amostra foi selecionada com base em critérios de materialidade, relevância e criticidade, correspondendo ao valor de R\$ 17.786.670,23 de um total de R\$ 29.008.891,66.

Da análise dos convênios celebrados em 2011, e também em relação à gestão dos demais convênios sob a responsabilidade da UJ, foram detectadas as seguintes irregularidades, as quais estão detalhadas na parte “Achados de Auditoria” deste Relatório:

1. Não atendimento às exigências dos artigos 11 e 25 da LRF - Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 nos seguintes convênios: 760192, 762514, 763283, 762506, 756571, 756558, 756550, 762514, 762700, 762624, 756573, 756576, 756569, 756570 e 759947;
2. Reiteradas falhas na instrução processual na celebração dos seguintes convênios: 762506, 756605, 762499, 762501, 760192, 762514, 763283, 756576, 756569, 756570, 756607, 756606, 762700, 762624, 756571, 756573, 756560 e 756607;
3. Assinatura dos seguintes convênios cujos convenientes não estão em dia quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos: 756569, 756570, 756572, 756573, 756576, 756577, 759947, 760464, 762622, 762624, 762700 e 763283;
4. Ausência de procedimento adequado de controle e acompanhamento das seguintes transferências: 651539, 652425, 708754, 708819, 708838, 708853, 715451, 716158, 716180, 724196, 724467, 726034 e 738840;
5. Insuficiências de controles e morosidade do INCRA/SR-01 na identificação de situações e providências relativas às seguintes transferências voluntárias concedidas que exijam instauração de Tomada de Contas Especial: 652425, 654383, 654384, 708853, 708934, 708951, 715451, 716180, 716198, 724459, 738840, 744617, 745692, 651539, 652425, 596475, 626348, 513497, 543792, 601517, 435447, 480971, 483918, 505773, 510519, 513494, 513495, 516680, 518830, 579380, 579386, 601785 e 639972;
6. Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva do INCRA/SR-01 na análise das prestações de contas de transferências voluntárias apresentadas;
7. Prorrogação de ofício de convênio (626348) com prazo de vigência expirado e com indícios de irregularidade, situação que enseja a apuração e instauração de Tomada de Contas Especial;
8. Manutenção da vigência do convênio 651539 com indícios de irregularidades, quais sejam, falta de capacidade técnica e operacional do conveniente;
9. Ausência de fiscalização e acompanhamento da execução do objeto do Convênio SIAFI nº 652425, morosidade na análise da prestação de contas, inexecução do objeto e ausência de recolhimento de valor não utilizado, cujo montante corresponde a R\$7.669.458,64;
10. Falhas na execução e no acompanhamento do Convênio 513497, com o descumprimento na execução do objeto;
11. Falhas na execução e acompanhamento do convênio 543792, falha na execução do objeto e ausência de recolhimento de valor impugnado;
12. Convênio 601517, com vigência vencida há mais de 03 anos e com prestação de contas impugnada, encontra-se como ADIMPLENTE no SIAFI.

Observou-se, ainda, que o INCRA/SR-01 não possui capacidade operacional para acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos repassados mediante transferências voluntárias, devido à ausência de procedimento adequado de controle e acompanhamento das transferências concedidas, bem como quadro de pessoal da unidade reduzido para a realização do acompanhamento e fiscalização das transferências concedidas.

Com relação à rotina de análise das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas, o INCRA/SR-01 possui uma demanda considerável de trabalho a ser desenvolvida por apenas quatro

servidores, sendo que dois deles não podem se dedicar integralmente à análise de contas, pois um é assegurado do PRONERA e outro está temporariamente afastado do setor para compor Comissão de Sindicância Administrativa. Em termos de recursos materiais, não dispõe de espaço físico adequado para guardar os processos, as instalações elétricas da sala funcionam precariamente e não detém recursos próprios para realizar diligências e inspeções físicas “in loco”.

Diante do exposto, a Entidade não analisa tempestivamente as prestações de contas encaminhadas, tendo em vista a existência de 50 convênios celebrados com prazo de vigência vencido há mais de noventa dias, porém com saldo contábil na conta "A APROVAR" (SIAFI) ou “Prestação de Contas enviada para Análise” (SICONV).

Também se verificou que a Entidade não adota procedimentos adequados de controle e cobrança de prestações de contas de transferências voluntárias concedidas, tendo sido constatada a existência de 17 transferências classificadas na situação "A COMPROVAR" (SIAFI) ou “Aguardando Prestação de Contas” (SICONV) com vigência expirada.

No que tange à efetividade das providências adotadas pelo gestor para apurar os atos passíveis de instauração de TCE, verificou-se morosidade do INCRA/SR-01 na apuração das irregularidades encontradas em diversos convênios, situação detalhada na parte “Achados de Auditoria” deste Relatório.

Transferências Concedidas no Exercício

Situação	Quantidade total
Quantidade total de transferências concedidas no exercício	41
Quantidade de transferências concedidas no exercício com a situação “desaprovadas”	0
Quantidade de transferências concedidas no exercício cujas contas estão na situação “omissão de prestar contas”	0
Quantidade de transferências concedidas no exercício com a situação “aguardando prestação de contas”	0
Quantidade de transferência concedidas no exercício com a situação “prestação de contas em análise”	0
Quantidade de transferências concedidas no exercício com a situação “aprovadas”	0
Quantidade de transferências concedidas no exercício com TCE instauradas	0

De acordo com as informações extraídas do Relatório de Gestão 2011-INCRA/SR01 e com dados extraídos dos sistemas SIAFI e SICONV, fica demonstrada a deficiência na estrutura de controles do setor de convênios instituída pelo repassador dos recursos. Durante o exercício de 2011, o INCRA-SR/01 concluiu a Análise da Prestação de Contas de apenas 01 (um) convênio, sendo que possui um passivo de 115 (cento e quinze) convênios em aberto. Ressalte-se que a Superintendência Regional

do INCRA tem o dever de realizar o correto acompanhamento e fiscalização, bem como efetuar a cobrança e análise das prestações de contas dentro dos prazos legais previstos na legislação.

Ainda com relação à efetividade de instauração de TCE's, ao final do exercício de 2011, foi apurado o quantitativo de 31 (trinta e um) convênios que ensejariam a instauração de TCE, entretanto apenas 03 (três) Tomadas de Contas de Especial foram instauradas no exercício, representando 9,7% do total de situações em que houve omissão do dever de prestar contas ou de apuração das irregularidades por parte do INCRA.

Em análise das informações extraídas da base de dados do SICONV e do SIAFI, constatou-se que a Unidade não figurou como concedente de transferências a entidades privadas sem fins lucrativos durante o exercício de 2011. Em consequência, não houve necessidade de realização de chamamento público, conforme disposto no art. 5º do Decreto nº 6.170/2007.

Por fim, cabe informar que todos os contratos celebrados pelo INCRA/SR-01 estão registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, conforme estabelece o § 3º do art. 19 da Lei nº 12.309/2010 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2011).

2.9 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A análise dos processos licitatórios realizados pelo INCRA SR(01) no exercício de 2011 teve por objetivo avaliar a regularidade das contratações efetuadas pela Entidade de acordo com as seguintes diretrizes: apurar se o objeto da licitação atende a real necessidade da Entidade; verificar a consonância do objeto com a missão e metas da Instituição, bem como com os objetivos das ações dos programas contidos no orçamento; verificar o enquadramento do objeto à adequada modalidade de licitação; e verificar as razões de fundamentação da dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Nesse contexto, foram utilizados os critérios de materialidade, relevância e criticidade como metodologia para escolha da amostra, 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 pela Entidade no exercício em análise.

Em consulta ao SIASG-DW referente ao exercício de 2011, constatou-se que a quantidade e montantes contratados pela Entidade apresentados no Relatório de Gestão são consistentes, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tipo de Aquisição de bens/serviços	Volume de recursos do exercício (R\$)	% Valor sobre total	Volume de recursos analisados (R\$)	% Valor dos recursos analisados
Pregão	1.289.668,23	6,90%	999.536,64	10,88%
Dispensa	17.287.862,93	92,44%	8.064.499,15	87,76%
Inexigibilidade	125.000,00	0,67%	125.000,00	1,36%
Total	18.702.531,16	100,00%	9.189.035,79	100,00%

Com efeito, as tabelas seguintes resumem o resultado das análises realizadas na Entidade, no que se refere à regularidade, modalidade licitatória, fundamentação legal da Dispensa e Inexigibilidade.

Modalidade/nº do processo Licitatório	Contratada e seu CNPJ	Valor da Licitação Empenhado em 2011 (R\$)	Oportunidade e Conveniência do motivo da Licitação	Modalidade da Licitação
Pregão 001/2011	BRASLOC Serviços Combinados de Escritório. CNPJ: 63.807.812/0001-63	302.247,00	Adequada	Devida
Pregão 001/2011	DOMINI Serviço Corporativo Ltda. CNPJ: 07.981.691/0001-09	74.757,00	Adequada	Devida
Pregão 003/2011	SECURITY Amazon Serviço de Segurança Ltda. CNPJ: 09.211.205/0001-90	524.432,64	Adequada	Devida
Pregão 012/2011	Meridional Agrimensura Ltda. CNPJ: 05.074.057/0001-59	98.100,00	Adequada	Devida

Modalidade/nº do processo	Contratada e seu CNPJ	Valor Empenhado em 2011 (R\$)	Fundamento da Dispensa
Dispensa 02/2011	Centrais Elétricas do Pará SA-CELPA. CNPJ:04.895.728/0001-80	320.000,00	Adequado
Dispensa 11/2011	PROAGRI-Empresa de Desenvolvimento de Projetos Agrícolas Ltda. CNPJ:08.004.839/0001-00	2.149.269,41	Adequado
Dispensa 17/2011	EMATER-Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará. CNPJ: 05.402.797/0001-77	2.998.419,31	Adequado
Dispensa 16/2011	SERVTEC-EPL Empreendimentos e	2.596.810,43	Adequado

	Agroassistência LTDA. CNPJ:07.994.313/0001-51		
--	--	--	--

Modalidade/nº do processo	Contratada e seu CNPJ	Valor Empenhado em 2011 (R\$)	Fundamento da Inexigibilidade
Inexigibilidade 01/2011	J C Maranhão Ltda. CNPJ:83.208.140/0001-87	15.000,00	Adequado
Inexigibilidade 02/2011	Empresa Brasil de Comunicação S.A.-EBC. CNPJ:09.168.704/0001-42	110.000,00	Adequado

Por oportuno, cabe destacar que a avaliação quanto à estrutura de controles internos da Entidade com vistas a garantir a regularidade das contratações foi realizada e encontra-se consignada na análise presente no item 5 – avaliação dos controles internos deste relatório.

Face ao exposto, a análise da amostra permite concluir pela adequação dos procedimentos adotados pela Entidade nos certames analisados, com relação à regularidade dos procedimentos de contratação.

2.10 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

A análise das concessões de Suprimento de Fundos por meio da utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF, concedidas no exercício de 2011 pelo INCRA SR(01), consistiu na avaliação das trilhas de auditoria disponibilizadas pelo Observatório da Despesa Pública – ODP, mantido pela Controladoria Geral da União, e por consulta ao sistema Siafi Gerencial.

Em verificação às informações contidas no Relatório de Gestão/2011 da Entidade sobre a gestão do uso destes cartões, constatou-se que as mesmas estão consistentes e que o INCRA SR(01) realizou despesas com cartão corporativo no valor total de R\$ 622.375,45 (seiscentos e vinte e dois mil trezentos e setenta e cinco reais e quarenta e cinco centavos), sendo R\$ 169.187,27 (cento e sessenta e nove mil cento e oitenta e sete reais e vinte e sete centavos) de transações com o cartão e R\$ 453.188,18 (quatrocentos e cinquenta e três mil cento e oitenta e oito reais e dezoito centavos) de saques em espécie.

Ressalta-se que não foi possível comprovar se a instituição e utilização dos cartões de pagamentos em uso na Entidade estão em conformidade com as disposições dos Decretos nºs 5.355/2005 e 6.370/2008, haja vista a ausência de documentações e correto arquivamento dos comprovantes de despesas.

Na análise empreendida nos controles internos para garantir o regular uso dos cartões de pagamento, constatou-se que a Entidade não dispõe de um controle efetivo para utilização dos mesmos, haja vista a inexistência de instruções sobre as normas para os portadores dos cartões e ausência de estrutura de controles administrativos adequados e suficientes. A fragilidade nos controles internos dificulta o acompanhamento dos gastos por parte da entidade e dos órgãos de controle.

2.11 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

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 2011, verificou-se divergência de informações, conforme tabela abaixo:

Conta Contábil	Saldo Atual (R\$) (fonte Relatório de Gestão)	Saldo Atual (R\$) (fonte SIAFI)	Diferença (R\$)
21211.11.00 (Fornecedores por insuf. de créditos/ recursos)	81.755,00	-	81.755,00
21212.11.00 (pessoal a pg por insuf. de créditos/ recursos)	640,94	-	640,94

Instada a apresentar justificativas, a Entidade informou que não realizou o procedimento contábil no SIAFI face ao fato gerador do mesmo haver ocorrido no exercício de 2011.

Os procedimentos a serem adotados para o lançamento no SIAFI acerca de registro de passivos sem execução orçamentária estão disciplinados na Nota Técnica nº 2309/2007/GENOC/CCONT – STN, de 28/12/2007, que trata do reconhecimento de obrigações no momento do fato gerador, mesmo quando esta estiver pendente de autorização legislativa, observando o regime de competência da despesa. Conforme é ressaltado no item 20 da referida Nota Técnica, a falta de registro de obrigações oriundas de despesas já incorridas resultará em demonstrações incompatíveis com as normas de contabilidade, além da geração de informações incompletas em demonstrativos exigidos pela LRF, a exemplo do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, tendo como consequência análise distorcida da situação fiscal e patrimonial do ente.

2.12 Avaliação da Conformidade da Manutenção de Restos a Pagar

Durante o exercício 2011, o INCRA - Superintendência Regional/PA – Belém manteve a inscrição de despesas em Restos a Pagar Não Processados no valor total de R\$ 69.633.769,27. Desse montante, foram analisados processos que perfizeram o valor de R\$ 27.209.600,00, o que corresponde a 30,07%, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Restos a Pagar Não Processados Mantidos em 2011 (R\$) (A)	Restos a Pagar Não Processados Analisados (R\$) (B)	Percentual Analisado (B)/(A)	Percentual de RPNP com Inconsistência
69.633.769,27	R\$ 27.209.600,00	30,07%	0%

Fontes: Relatório de Gestão INCRA SR-01, Siafi Gerencial UG 373030, base dez/2011

Em análise aos referidos processos, constatou-se a regularidade da manutenção da inscrição dos valores em Restos a Pagar Não Processados no exercício de 2011 pelo INCRA - Superintendência Regional/PA – Belém, especialmente em virtude da conformidade com o disposto no artigo 35, do Decreto nº 93.872/86 e Decreto nº 7.468/2011.

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

Quanto ao atendimento das obrigações estabelecidas na Lei 8.730/93 relacionadas à entrega e ao tratamento das declarações de bens e rendas, evidenciou-se a eficiência dos controles internos por

intermédio de verificação de 100% das declarações dos ocupantes de cargos comissionados ou funções de confiança na Entidade.

Constatou-se ainda, para a integridade dos servidores, a existência e arquivamento da declaração disciplinada na Portaria Interministerial MP/CGU nº 298/2007, que autoriza o acesso à Declaração de Ajuste Anual do IR apresentada à Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Total de Servidores com Obrigatoriedade de Apresentar Declaração de Bens e Rendas	Total de Declarações Efetivamente Apresentadas	% de Declarações Apresentadas
19	19	100%

2.14 Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial

Durante os trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2011, foi realizada avaliação quanto à qualidade da gestão da Unidade no que se refere ao patrimônio imobiliário de responsabilidade do INCRA - Superintendência Regional/PA – Belém, classificado como “Bens de Uso Especial”, de propriedade da União, sobretudo quanto ao valor do imóvel, despesas efetuadas com a manutenção, inserção e atualização das informações no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, quando de uso obrigatório pela Unidade.

O INCRA - Superintendência Regional/PA – Belém possui 02 imóveis sob sua responsabilidade, conforme quadro abaixo:

Localização	Quantidade Total de Imóveis de Uso Especial Sob a Responsabilidade da UJ	
	2010	2011
BRASIL	02	02
EXTERIOR	0	0

Após análise dos dados constantes no Relatório de Gestão e os dados extraídos do SPIUnet, foram identificadas as seguintes inconsistências na gestão dos imóveis de uso especial:

- dois imóveis com avaliação vencida, sem que tenham sido tomadas providências para atualização;
- dois imóveis locados de terceiros (nos municípios de Capitão Poço e Tomé Açu) sem o registro no SPIUnet;
- não elaboração de inventário de bens imóveis da sede, em Belém.

Verificou-se ainda que a Unidade não adota rotinas de programação e acompanhamento da manutenção dos imóveis e que a estrutura de pessoal do setor não é suficiente para bem gerir os bens imóveis sob sua responsabilidade. Não existe estrutura tecnológica adequada e eficiente para gerir os imóveis e não são adotadas medidas com o objetivo de evitar que no SPIUnet sejam inseridas e mantidas informações incorretas/incompletas/desatualizadas.

Os gastos realizados em 2011 com a manutenção de imóveis próprios e locados de terceiros estão assim demonstrados:

Gastos Realizados com a Manutenção de Imóveis		
	Próprios e da União	Locado de Terceiros
Valores Totais	R\$ 224.747,45	R\$ 0,00
Percentual sobre o total	100%	0,00%

Dessa forma, observa-se que a gestão adequada dos bens imóveis em uso pelo INCRA-Belém depende, necessariamente, da adequação dos controles internos com vistas a garantir maior conformidade dos procedimentos adotados pela Unidade com a legislação que dispõe sobre o assunto.

2.15 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Não se aplica à natureza jurídica da UJ.

2.16 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

De acordo com consulta realizada no sítio do Tribunal de Contas da União verificou-se que não há Acórdão com determinações/recomendações para a Unidade examinada mencionando que a Controladoria-Geral da União proceda à verificação de algum item nas Contas.

2.17 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Da análise do cumprimento das recomendações da CGU consignadas mediante Relatório de Auditoria de Contas 201109229, verificou-se que a Entidade não atendeu a maioria das recomendações. Das onze recomendações expedidas, foram atendidas somente três, cabendo ressaltar que as oito recomendações não atendidas tem impacto na gestão e estão sendo tratadas em itens específicos da parte “Achados de Auditoria” deste Relatório.

2.18 Conteúdo Específico

Nos termos do Item 23 da Parte “C”, Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 108/2011, o Relatório de Gestão da Superintendência Regional do INCRA/SR-01 deve apresentar um cronograma de levantamento relativo à documentação cartorária de imóveis rurais acima de 10.000,0000ha e um relato das principais dificuldades a serem geridas no próximo exercício com suas ações mitigadoras.

No Relatório de Gestão o INCRA/SR-01 mencionou as dificuldades e ações de mitigação, conforme a seguir:

“DIFICULDADES: Quantitativo de servidores insuficiente para a realização da ação, em face de grande demanda de atividades regimentais do Cadastro Rural.

AÇÕES DE MITIGAÇÃO: A dificuldade apresentada poderá ser equacionada, quando ocorrer mudanças estruturais no Setor de Cadastro, envolvendo lotação de técnicos capacitados especificamente para a atividade e dotação de recursos financeiros compatíveis para os trabalhos decorrentes”.

2.19 Ocorrência(s) com dano ou prejuízo:

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

3.2.1.2. Prorrogação de ofício do convênio 626348, cujo montante corresponde a R\$ 5.500.000,00, com prazo de vigência expirado e com indícios de irregularidade, situação que enseja a instauração de Tomada de Contas Especial.

3.2.1.3. Manutenção da vigência do convênio 651539 após verificação da falta de capacidade técnica e operacional do conveniente.

3.2.1.4. Ausência de fiscalização e acompanhamento da execução do objeto do Convênio SIAFI nº 652425, morosidade na análise da prestação de contas, inexecução do objeto e ausência de diligências junto à conveniente para o recolhimento de valor não utilizado, cujo montante corresponde a R\$ 7.669.458,64.

3.2.1.5. Execução ineficiente do projeto previsto no Convênio 513497, cujo montante corresponde a R\$10.962.970,00, e ausência de fiscalização pela SR.

3.2.1.6. Convênio nº 601517 com vigência vencida há mais de 03 anos e com prestação de contas impugnada, encontrando-se, todavia, como ADIMPLENTE no SIAFI.

3. Conclusão

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

Belém/PA, 26 de julho de 2012.

Achados da Auditoria - nº 201203475

1. GESTÃO OPERACIONAL

1.1. Subárea - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1. Assunto - EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1. Constatação

Incompatibilidade entre a meta física da Ação apresentada no Relatório de Gestão e a meta financeira da Ação.

Em análise ao item 2 do Relatório de Gestão, que traz informações sobre o atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras dos Programas e Ações de Governo sob a responsabilidade do INCRA - Superintendência Regional/PA – Belém, e após realizar consulta no SIAFI GERENCIAL referente ao exercício de 2011, verificou-se que houve uma incompatibilidade entre a meta física e a meta financeira de 13 Ações de Governo, conforme quadro a seguir:

Programa/Ação	Execução Física (%)	Execução Financeira (%)
0135/4460	0	91,72
0137/8398	0	34,96
0137/4358	174,60	91,97
0139/4572	66,67	96,77
1120/2109	0	100

Ações selecionadas quanto aos resultados quantitativos e qualitativos previstos e executados pelo INCRA-SR/27 no exercício 2011.

Causa:

A ausência de ações eficazes na execução do orçamento anual da Entidade em conjunto com uma capacidade operacional limitada em função do reduzido quadro de pessoal são fatores que dificultam a atuação da Entidade na condução dos programas de governo de sua responsabilidade.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a apresentar justificativas por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203475/028, de 03/05/2012, a Entidade informou, por meio do MEMO./INCRA/SR(01)/PLAN-CONT/Nº 001/2012, de 17/04/2012, o seguinte:

Programa/Ação: 0135/4460

Justificativas: O valor descentralizado para esta ação foi ínfimo, R\$607,81 para despesas de cartório, e foi pedido o suficiente para atender a demanda naquela oportunidade. A meta física ficou em zero porque não houve desapropriação na SR, o que está explicado no relatório.

Programa/Ação: 0137/8398

Justificativas: O percentual de execução financeira refere-se ao reconhecimento de dívida de contratos firmados em anos anteriores. Não houve execução física porque não havia orçamento disponível, sendo que a licitação de demarcação topográfica de alguns PA's ocorreu no final do exercício.

Programa/Ação: 0137/4358

Justificativas: A eficiência, a racionalização, o aproveitamento das equipes de campo, fizeram com que o custo da ação ficasse menor que o previsto.

Programa/Ação: 0139/4572

Justificativas: O recurso financeiro descentralizado para esta ação foi todo utilizado, porém não foi suficiente para atender a meta da SR..

Programa/Ação: 1120/2109

Justificativas: A execução física ficou em zero porque não houve previsão de meta para esta ação, problema no conceito do indicador.

Análise do Controle Interno:

Muito embora o INCRA/SR-01 apresente justificativas para a incompatibilidade entre as metas físicas e financeiras das ações, a ocorrência dessa incompatibilidade deixa evidente que não existem mecanismos de monitoramento dos resultados quantitativos e qualitativos.

Tais situações podem indicar que o Órgão Central, ao determinar as metas da Entidade, não está visualizando sua realidade operacional e que existem dificuldades a serem superadas para um melhor desempenho e adequação das metas à realidade operacional da Entidade. Isso não está sendo levado em consideração na hora da elaboração do planejamento anual do INCRA e de sua proposta orçamentária, fazendo com que as metas apresentadas sejam de difícil cumprimento.

No caso do Programa/Ação 0135/4460, a execução física foi de 0% e a execução financeira de 91,72%. Nesta ação, como a meta física é contabilizada somente em termos de área adquirida, a Entidade informou que não houve desapropriação no INCRA SR-01 no exercício de 2011, o que ocasionou o percentual de execução física em 0%.

Quanto ao Programa/Ação 0137/8398, a discrepância existente entre o físico e financeiro ocorreu, segundo afirma a Entidade, porque não houve execução de ação no exercício de 2011, no entanto, houve a execução financeira referente ao reconhecimento de dívida de contratos firmados em anos anteriores.

No Programa/Ação 0137/4358 fica evidente a discrepância entre o físico/financeiro, podendo demonstrar até que não seria necessário o dispêndio daquele valor para meta a ser alcançada, evidenciando a situação apontada no 2º parágrafo.

Quanto ao Programa/Ação 0139/4572, houve um descompasso entre o físico e o financeiro porque, segundo a Entidade, o recurso financeiro descentralizado para a ação foi todo utilizado, porém não foi

suficiente para atender a meta do INCRA-SR01.

No que se refere ao Programa/Ação 1120/2109 a execução física ficou em zero porque não houve previsão de meta para esta ação. Segundo o INCRA houve problema no conceito do indicador.

Recomendações:

Recomendação 1:

Fazer gestão junto ao INCRA-Sede para que sejam implementados mecanismos efetivos de revisão de seu planejamento estratégico, com o objetivo de mitigar as dificuldades apresentadas para a consecução das metas definidas, visando evitar a ocorrência de grandes distorções entre o planejado e o efetivamente realizado.

1.1.2. Assunto - RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.2.1. Constatação

Ausência de comprovação pela Entidade da utilidade dos indicadores institucionais em processo de tomada de decisão gerencial.

Em análise aos indicadores listados abaixo, apresentados no Relatório de Gestão 2011, não foi possível identificar de que forma esses indicadores institucionais estão sendo utilizados como referência para a tomada de decisões gerenciais que afetassem o desempenho da Entidade.

Indicador	Descrição	Fórmula de cálculo	Resultado
Índice de Cadastramento de imóveis Rurais	Indica o percentual de imóveis cadastrados no SNCR conforme a Lei 5868/72, em relação à superfície total no nível de agregação.	(Superfície ocupada por imóveis cadastrados (ha), dividido pela superfície total da área abrangida pela Jurisdição do INCRA, no nível de agregação (ha) multiplicado por 100.	81
Índice de análise de processos de Certificação de imóveis	Indica o percentual de processos de Certificação finalizada no exercício em relação aos processos protocolados no exercício, conforme descrito na IN-INCRA 25/2005 e NE 80/2008, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	(Número de processos com análise de certificação finalizada no exercício, dividido pelo número de processos de certificação protocolados no exercício, no nível de agregação) multiplicado por 100.	55,55
Índice de Regularização Fundiária	Indica o percentual de imóveis regularizados e titulados no exercício nos termos da Lei 11.952/2009, regulamentada pelo Decreto 6992/2009, IN 45/2008 e eventuais legislações estaduais, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	(Número de imóveis regularizados e titulados no exercício dividido pelo número de imóveis com processos de regularização fundiária iniciado no exercício, no nível de agregação) multiplicado por 100.	100

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) no exercício, dividida pela respectiva área total dos imóveis indenizados ou pagos em hectares, no exercício}, no nível de agregação.	0
Índice de Protocolos de licença ambiental para os Projetos de Assentamento	Indica o percentual de PA(s) com processo de Licenciamento Ambiental protocolado no exercício, em relação ao número de PA(s) com licenças ambientais expedidas, em conformidade com a Resolução CONAMA 387/2002, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	(número de Licenças Ambientais Protocoladas no exercício, dividido pelo número de Licenças Ambientais Expedidas no exercício, no nível de agregação), multiplicado por 100.	0
Índice de Projetos de Assentamentos com licença ambientais em vigor	Indica o percentual de PA(s) com licença ambiental em vigor, em relação ao total de assentamentos federais existentes, em conformidade com a Resolução CONAMA 387/2002.	(número de assentamentos com Licença ambiental em vigor, dividido pelo total de assentamentos Federais, no nível de agregação), multiplicado por 100.	21,36
Índice de acesso à água para consumo doméstico	Expressa o provimento de água potável no exercício (encanada, de poço ou de cisterna) segundo o número total de famílias assentadas no exercício, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	(número de famílias que tiveram o provimento de água para consumo doméstico – encanado, de poço ou de cisterna no exercício – dividido pelo número de famílias assentadas no exercício, no nível de agregação) multiplicada por 100.	0
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, dividido pela quantidade total de Assentamentos Jurisdicionados no nível de agregação) multiplicado por 100.	0
Índice de acesso a estradas transitáveis ou outras vias de transporte adequado ao escoamento da produção até as unidades produtivas	Expressa o acesso a estradas transitáveis ou outras vias de acesso adequado ao escoamento da produção no exercício, segundo o total de famílias assentadas no exercício, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	(número de unidades produtivas providas com acesso a estradas transitáveis ou outra via adequada de escoamento da produção no exercício, dividido pelo número total de famílias assentadas no exercício, no nível de agregação) multiplicada por 100.	46,50
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) multiplicada por 100.	70,07
Número de contratos firmados pelas famílias com acesso ao Pronaf ou outra linha de crédito voltada à	Expressa a quantidade de contratos firmados pelas famílias que acessaram as linhas de crédito voltadas à agricultura familiar.	Número de contratos firmados pelas famílias com acesso a linha de crédito voltada aos PA(s) no exercício, no nível de agregação.	2.543

produção			
Índice de provimento de Assistência Técnica	Expressa a quantidade famílias atendidas pela Assistência Técnica.	(quantidade de famílias atendidas por Assistência Técnica, dividida pelo número de famílias no nível de agregação) multiplicado por 100.	18,48
Renda média das famílias (não obrigatório ou por amostragem)	Expressa a renda gerada pelas famílias nas atividades produtivas.	Média do valor monetário gerado pelas atividades produtivas por família no nível de agregação.	429,28
Índice de Parcelas Supervisionadas	Expressa a proporção de parcelas supervisionadas nos termos do artigo 11 da IN 47/2008.	(quantidade de parcelas supervisionadas nos termos do artigo 11 da IN 47/2008, dividido pela quantidade total de parcelas por nível de agregação) multiplicada por 100.	5,35
Número de projetos ambientalmente diferenciados implantados	Expressa o Número de projetos ambientalmente diferenciados implantados conforme a definição das Portarias INCRA n.º 268/1996; 477/1999 e 1.141/2003 e 215/2006.	Quantidade de projetos ambientalmente diferenciados criados no exercício no nível de agregação.	27
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.	15,77
Índice de abrangência de capacitação	Expressa o alcance das ações de capacitação face a todo o corpo funcional.	(Quantidade de funcionários que participaram das atividades de capacitação, dividida pela quantidade total de funcionários no nível de agregação.) multiplicado por 100.	27,93
Índice de horas de capacitação	Expressa o número de horas de capacitação por funcionários.	Número total de horas de treinamentos recebidos pelos funcionários, dividido pela quantidade total de funcionários por nível de agregação.	1,05
Índice de aprovação de Convênios	Expressa a capacidade de gestão de convênios firmados pela Autarquia, conforme IN 01/93 e lei 8.666.	(Quantidade de convênios com status "aprovado" no exercício/Quantidade de convênios com status "comprovado" no exercício) multiplicado por 100)	0
Índice de Qualidade de dados	Expressa a quantidade de inconformidades entre os registros eletrônicos e os dados que os deram origem.	(Quantidade de inconformidades/Quantidade de registros analisados pela AUD conforme técnica amostral aplicada) multiplicada por 100.	0

Não obstante todos os indicadores apresentados conterem nome, descrição, fórmula de cálculo e resultado, o gestor não informou no Relatório de Gestão sobre a utilidade desses indicadores, ou seja, a utilização efetiva do indicador em processo de tomada de decisão gerencial que afete o desempenho da

UJ, conforme determina o item 2.4.7 da Portaria TCU nº 123/2011.

A situação acima relatada tinha sido verificada mediante Relatório de Auditoria de Contas nº 201109229, referente à análise do Relatório de Gestão do Incra -SR/01 para o exercício de 2010, item 1.1.1.1.

Causa:

Falta de conscientização por parte da Superintendência Regional do INCRA quanto à necessidade de melhorar o planejamento e a eficiência de sua gestão, bem como da carência de servidores especializados na área meio.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203475/003, de 04/04/2012, sobre a utilidade dos indicadores, a Entidade informou, por meio do OF.INCRA/SR (01)A/PA/Nº 002/2012, o seguinte:

“Item 17, 18 e 19 – Sobre a avaliação dos indicadores, sua utilização e adequação para o bom desempenho da gestão no âmbito desta unidade, informamos que referidos indicadores são gerenciados e monitorados pela Diretoria de Gestão Estratégica do INCRA/BSB, onde cada ação desenvolvida a nível regional é mensurada sua execução mensal dentro das metas programadas para o exercício. Em relação a esses indicadores é preocupação constante da direção central criar e estabelecer critérios específicos dentro da real capacidade operacional das regionais conforme suas peculiaridades”.

Análise do Controle Interno:

Mantemos a constatação, uma vez que a resposta apresentada apenas informa sobre o gerenciamento e monitoramento dos indicadores, que são realizados no INCRA-Brasília. Entretanto nada é informado sobre a confiabilidade desses indicadores e a sua efetiva utilização em processo de tomada de decisão gerencial que afete o desempenho da UJ.

Ressalte-se que os indicadores de desempenho devem ser capazes de demonstrar o cumprimento das metas previstas nos instrumentos de planejamento e mensurar os resultados obtidos na execução das ações do INCRA. Além do mais, devem ser utilizados pelo gestor como ferramenta para a tomada de decisões estratégicas.

Recomendações:

Recomendação 2:

Fazer gestão junto ao INCRA/Sede no sentido de realizar um processo de capacitação de seus gestores regionais, objetivando demonstrar a importância dos indicadores e como os mesmos podem servir para municiar o gestor na tomada de decisões e na avaliação dos resultados alcançados.

1.1.3. Assunto - SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.1.3.1. Constatação

Ausência de um processo de trabalho formalizado na contratação de bens e serviços de TI.

De acordo com informações da entidade, por meio do Of.INCRA/SR (01)A/PA/Nº 002/2012 de 10.04.2012, e contidas no Relatório de Gestão/2011, verificou-se que no exercício de 2011 o INCRA/SR (01) realizou 08 (oito) contratações de bens e serviços de TI. Em análise efetuada nestas aquisições não se constatou impropriedades. Contudo, verificou-se que a entidade não possui área específica de gestão de contratos de bens e serviços de TI nem adota processo de trabalho formalizado nas contratações que contemple as fases fundamentais de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gerenciamento do Contrato, em desacordo com o artigo 8º da IN 04/2010. O gestor informa que as aquisições de bens e serviços de tecnologia da informação são realizadas de forma compartilhada entre a área de TI e a administração da instituição. Ressalta-se que por meio da SA 201203475/10 solicitou-se a apresentação de documentação comprobatória da formalização citada, contudo esta não foi apresentada, assim como não houve justificativa do gestor.

Causa:

Ausência de controle interno administrativo das aquisições de bens e serviços de TI.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio da SA 201203475/10, solicitou-se justificativas ao gestor, contudo não houve manifestação.

Análise do Controle Interno:

O INCRA SR(01) não dispõe de um controle interno formalizado nas aquisições de bens e serviços de TI. Com isto, aumenta o risco de realização de aquisições desnecessárias, com baixa qualidade ou que não estejam alinhadas às necessidades do negócio a médio e longo prazos. Dessas situações decorre, normalmente, desperdício de recursos. Possibilitando inclusive a ocorrência de fraudes e desvios exatamente pela falta ou dificuldade de controle sobre processos não padronizados.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se ao INCRA SR(01) que institua processo formal para as aquisições de bens e serviços de TI o qual contemple, no mínimo, as fases fundamentais de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gerenciamento do Contrato ou providencie área específica de gestão desses contratos, conforme prevê o artigo 8º da IN 04/2010.

1.1.4. Assunto - RESULTADO DO GERENCIAMENTO AMBIENTAL

1.1.4.1. Constatação

Não adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens.

Durante os trabalhos de auditoria, verificou-se que o INCRA SR(01) não adota de forma usual, na aquisição de bens, obras e serviços, os quesitos de sustentabilidade ambiental a seguir discriminados, contidos no questionário do quadro “A.10.1 – Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis do Relatório de Gestão/2011 da Entidade:

Quesito	Identificação
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 materias primas.
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.
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).
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.
6	No último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos reciclados (ex: papel reciclado).
8	Existe uma preferência pela aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento (refil e/ou recarga).
9	Para aquisição de bens/produtos é levada em conta os aspectos de durabilidade e qualidade de tais bens/produtos.
10	Os projetos básicos ou executivos, na contratação de obras e serviços de engenharia, possuem exigências que levem à economia da manutenção e operacionalização da edificação, à redução do consumo de energia e água e à utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental.
11	Na unidade ocorre separação dos resíduos recicláveis descartados, bem como sua destinação, como referido no Decreto nº 5.940/2006.

12	Nos últimos exercícios, a UJ promoveu campanhas entre os servidores visando a diminuir o consumo de água e energia elétrica.
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.

Relativamente ao quesito 5 do quadro em questão, transcrito na tabela a seguir, constatou-se a adoção parcial dos critérios de sustentabilidade em aquisições efetuadas pela Entidade, conforme se verifica na manifestação do gestor descrita neste relatório.

Quesito	Identificação
5	No último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos que colaboram para o menor consumo de energia e/ou água.

No que se refere ao quesito 7 do quadro em questão, transcrito na tabela a seguir, a Entidade informa no Relatório de Gestão/2011 que o mesmo não se aplica ao INCRA SR(01). Por meio da SA nº 201203475/20, solicitou-se maiores esclarecimentos. A Entidade manifestou-se, por meio do OF. INCRA/SR (01)A/PA/Nº 020/2012, informando que as aquisições de veículos automotores são realizadas pela sede do INCRA.

Quesito	Identificação
7	No último exercício, a instituição adquiriu veículos automotores mais eficientes e menos poluentes ou que utilizam combustíveis alternativos.

Causa:

Ausência de um adequado planejamento do INCRA SR(01) com vistas à efetiva adoção pela entidade de critérios de sustentabilidade ambiental em suas aquisições.

Manifestação da Unidade Examinada:

Transcrição dos textos da manifestação do gestor, disposta pelo nº dos quesitos da tabela acima.

Informação contida no Relatório de Gestão/2011:

1. “Resposta pela sede.” (sic)

Informação contida no Relatório de Gestão/2011:

2. e 3. “Nos últimos anos as licitações para aquisições de bens e serviços de equipamentos de TI para uso corporativo foram realizadas de maneira centralizada, pela Coordenação Geral de Tecnologia.” (sic)

4. Em resposta à SA nº 201203475/20, o gestor manifestou-se por meio do OF. INCRA/SR (01)A/PA/Nº

020/2012 de 27.04.2012 conforme segue.

“ Nos editais disponibilizados por esta regional no exercício findo, para contratação de fornecimento de combustível, aquisições de materiais de expedientes diversos, foram incluídos esses parâmetros e a obrigatoriedade dos produtos ofertados possuírem essas características, inclusive com a apresentação nas embalagens dos selos de certificação correspondentes.” (sic)

5. Informações da entidade contidas no relatório de gestão:

“ Com a reforma em curso na sede desta regional, procuramos através dos materiais utilizados (torneiras (torneiras, centrais de ar, lâmpadas econômicas, redimensionamento da rede elétrica, produzir a diminuição do consumo de energia elétrica e de água, considerando que nosso abastecimento de água é oriundo de nosso sistema de caixa d'água, cisterna e bomba d'água.”

(sic)

Em resposta à SA nº 201203475/20, o gestor manifestou-se por meio do OF. INCRA/SR (01)A/PA/Nº 020/2012 de 27.04.2012 conforme segue.

“ Na recente reforma realizada no prédio principal, primordialmente requisitamos a utilização e instalação de torneiras automáticas, lâmpadas econômicas, além da substituição dos aparelhos de ar condicionados de janela existentes por centrais de ar com selo PROCEL A. Quanto ao impacto de redução dos custos mensais de água e energia elétrica, ainda não conseguimos materializar esse aspecto, pois necessitamos realizar um trabalho mais efetivo de modernização de todas as nossas instalações elétricas e hidráulicas (subterrâneas), com substituição completa das subestações de energia elétrica instaladas, e posteriormente possamos auferir resultados positivos sobre o assunto.

Esclarecemos na oportunidade que já mantivemos prévio contato com a concessionária de energia elétrica para reavaliar o modelo de tarifa atualmente utilizado, passando de Convencional para Horossazonal Verde, com redução da demanda contratada de 230 KV para 200 KV, e com isso previamente minimizar os custos com o consumo de energia elétrica na sede desta regional.”

(sic)

6. Em resposta à SA nº 201203475/20, o gestor manifestou-se por meio do OF. INCRA/SR (01)A/PA/Nº 020/2012 de 27.04.2012 conforme segue.

“ Não realizamos aquisições no exercício sobre o item citado.” (sic)

8. Em resposta à SA nº 201203475/20, o gestor manifestou-se por meio do OF. INCRA/SR (01)A/PA/Nº 020/2012 de 27.04.2012 conforme segue.

“ Nossa informação é proveniente do pequeno número de bens/produtos adquiridos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento, visto que as características desses bens não se insere nesse procedimento, com exceções as aquisições de cartuchos de tintas e tonner para impressoras.”

(sic)

9. Em resposta à SA nº 201203475/20, o gestor manifestou-se por meio do OF. INCRA/SR (01)A/PA/Nº 020/2012 de 27.04.2012 conforme segue.

“ Em relação ao aspecto informado (durabilidade e qualidade dos bens/produtos), procuramos, em se tratando de bens de consumo e bens permanentes, requisitar previamente do fornecedor a apresentação de uma amostra dos bens a serem adquiridos para que possamos comprovar esses aspectos.” (sic)

10. Em resposta à SA nº 201203475/20, o gestor manifestou-se por meio do OF. INCRA/SR (01)A/PA/Nº 020/2012 de 27.04.2012 conforme segue.

“ A informação prestada no Relatório de Gestão, depreende-se da situação de que esta

Superintendência Regional não realizou no exercício de 2011 a contratação de obras e serviços de engenharia de forma direta, pois a realização de despesas com investimento do orçamento de 2011 foram realizadas através de execução indireta através de convênios.” (sic)

11. Em resposta à SA nº 201203475/20, o gestor manifestou-se por meio do OF. INCRA/SR (01)A/PA/Nº 020/2012 de 27.04.2012 conforme segue.

“ A assertiva decorre de não havermos conseguido até presente data de uma cooperativa que possa processar esses resíduos, apesar de havermos instalado reservatórios receptores em cada prédio deste complexo administrativo para separação desses resíduos.” (sic)

12. Em resposta à SA nº 201203475/20, o gestor manifestou-se por meio do OF. INCRA/SR (01)A/PA/Nº 020/2012 de 27.04.2012 conforme segue.

“ Esclarecemos que a informação prestada é relacionada a não efetividade de campanhas concretas e consistentes junto aos servidores, como exemplo: distribuição de folder's, cartazes, avisos e assemelhados, visando a conscientização dos mesmos para redução dessas despesas.” (sic)

13. Em resposta à SA nº 201203475/20, o gestor manifestou-se por meio do OF. INCRA/SR (01)A/PA/Nº 020/2012 de 27.04.2012 conforme segue.

“ Não processamos junto aos servidores campanhas relacionadas ao assunto.” (sic)

Análise do Controle Interno:

As análises a seguir estão dispostas pelo nº dos quesitos correspondentes aos das tabelas informadas acima:

1. A justificativa não procede, tendo em vista que as regionais também adquirem bens, serviços e executam obras.

2. e 3. A justificativa não procede, haja vista que os item referem-se à aquisição de produtos em geral, não somente de produtos tecnológicos.

4. Por meio da SA citada, solicitou-se ao gestor informar e apresentar as aquisições em que foram exigidas as certificações ambientais, contudo estas informações não foram fornecidas e nem apresentadas documentações que comprovasse o informado pelo gestor.

5. Conforme se verifica nas manifestações do gestor, dispostas no Relatório de Gestão/2011 e por meio do OF. INCRA/SR (01)A/PA/Nº 020/2012 de 27.04.2012, constata-se que a Entidade atendeu parcialmente a este quesito.

6. O gestor informa que não houve aquisições relativas ao item. Contudo, por meio de amostra e em consulta ao sistema SIASG DW, constatou-se que a Entidade adquiriu bens/produtos no exercício 2011 os quais podem ser substituídos por aquisições recicláveis, conforme discriminação a seguir.

Identificação da compra	Objeto	Valor (R\$)
37303506000212011	Aquisição de material de expediente (envelope) destinado à UA de Paragominas-PA.	480,00
37303606000062011	Aquisição de materiais de expediente e de informática (envelope, papel kraft fl, 80 g/m2, saco comum, 280mm, amarela, baixo relevo, 200mm) para uso na UA de	66,00

	Capitão Poço.	
37303606000062011	Aquisição de materiais de expediente e de informática (pasta arquivo, papelão prensado, az, 280mm, 350mm,85mm) para uso na UA de Capitão Poço.	53,70
373036060000172011	Aquisição de material de expediente (papel impressão) e de processamento de dados para uso na UA de Capitão Poço	680,00
37303606000062011	Aquisição de material de expediente e de informática (papel impressão, celulose vegetal A4) para uso na UA de Capitão Poço	695,00
37303005000052011	Aquisição por meio de pregão eletrônico/registro de preços pelo prazo de 12 meses para aquisição de material de expediente diversos (livro protocolo, papel off-set, 50fl, etc)	760,00
373038060000782011	Aquisição de cartucho tinta impressora HP	970,00

8. Haja vista o INCRA SR(01) haver informado em seu Relatório de Gestão/2011 que este quesito se aplica em sua minoria na regional, por meio da SA citada, solicitou-se maiores esclarecimentos. A Entidade manifestou-se, confirmando o pequeno número de bens/produtos adquiridos de acordo com as características deste quesito.

9. Haja vista a existência de informação no Relatório de Gestão/2011 de que a Entidade leva em conta os aspectos de durabilidade e qualidade na aquisição de bens/produtos, solicitou-se informações, com documentação comprobatória, quanto à relação entre o número de processos licitatórios que atendem ao quesito, em relação ao número total de processos, executados ao longo do exercício 2011. Contudo o gestor apenas informou que a Entidade tem requisitado do fornecedor apresentação de amostra que comprove esses aspectos, não apresentando nenhuma documentação ou edital licitatório que comprove o atendimento do requisito em questão.

10. Quanto a este item, a Entidade informou no Relatório de Gestão/2011 que não há como afirmar a proporção de aplicação do quesito. Com isto, solicitou-se por meio da SA nº 201203475/20, maiores esclarecimentos quanto à impossibilidade da afirmação. O gestor justifica informando que a Entidade não realizou no exercício de 2011 contratação de obras e serviços de engenharia de forma direta. Contudo, por meio de amostra e em consulta ao sistema SIASG DW, verificou-se que o INCRA SR(01) realizou no exercício de 2011 obras em sua regional de Belém, conforme os dados da planilha a seguir.

Identificação do serviço	Objeto	Valor (R\$)
37303006000092011	Prestação de serviços de execução de obras de recuperação total do piso, parede e teto do prédio onde irá funcionar o restaurante da sede desta regional.	14.703,00

Ressalta-se ainda que a contratação de obras e serviços de engenharia através de convênios não impede que a aquisição dos citados serviços possuam as exigências citadas no quesito em questão, desde que os requisitos estipulados no convênio sejam atendidos.

11. Quanto a este item, a Entidade informou no Relatório de Gestão/2011 da inexistência na regional de procedimentos de separação dos resíduos recicláveis descartáveis, bem como sua destinação. Por meio da SA citada, solicitou-se justificativas. O gestor manifestou-se confirmando a informação constante do relatório.

12. A Entidade informa no Relatório de Gestão/2011 da impossibilidade de afirmar o quesito. Por meio da SA citada, solicitou-se esclarecimentos. O gestor manifestou-se confirmando a não aplicação do quesito.

13. Quanto ao item, a Entidade informou no Relatório de Gestão/2011 a sua não aplicabilidade no INCRA SR(01). Por meio da SA nº 201203475/20 solicitou-se esclarecimentos. O gestor manifestou-se confirmando a não aplicação do quesito.

Conforme se constata nos relatos acima, o INCRA SR(01) não aderiu aos critérios de sustentabilidade ambiental e nem à separação de resíduos recicláveis descartados, em desatendimento à determinação contida na IN SLTI nº 01/2010 e ao Decreto nº 5.940/2006.

Ressalta-se que no Relatório de Auditoria de Gestão/2010 da Entidade já houve constatação e recomendação com vistas à implementação de compras públicas sustentáveis e medidas necessárias à implantação de separação dos resíduos recicláveis descartados.

Recomendações:

Recomendação 1:

Providencie a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação e na contratação de serviços ou obras, conforme determinação contida na IN SLTI nº 01/2010.

Recomendação 2:

Institua nas instalações do INCRA SR(01) a separação dos resíduos recicláveis descartados, de acordo com a determinação do Decreto nº 5.940/2006.

2. CONTROLES DA GESTÃO

2.1. Subárea - CONTROLES EXTERNOS

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

2.1.1.1. Informação

O INCRA - Superintendência Regional/PA – Belém não incluiu no Relatório de Gestão o quadro 15.3 da Portaria TCU nº 123/2011. Questionado sobre esse fato por meio da SA 201203475/007, o INCRA/SR01 informou no OF. INCRA/SR(01)A/P/Nº 004/2012 o seguinte:

“Sobre o questionamento informamos que esta Superintendência Regional na elaboração do Relatório de Gestão 2011 permaneceu a dúvida quanto a inclusão ou não das recomendações apontadas sobre a análise do Relatório de Gestão 2010 e respondidas neste exercício 2012 através do Plano de

Providências Permanente, razão pela qual direcionamos pela não inclusão considerando que no RG 2010 também não havíamos incluído e tal fato não foi observado como pendência naquela análise”.

Com base no Plano de Providências Permanente do INCRA/SR01 e na aplicação dos demais procedimentos de auditoria foi preenchido o quadro a seguir:

N. do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório	Situação Atual das Recomendações	Item específico da Parte “achados de auditoria” deste Relatório
201109229	1.1.1.1 - Ausência de comprovação pela Entidade da utilidade dos indicadores institucionais	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	1.1.2.1
201109229	2.2.1.2 - Fragilidades nos controles internos relativos à área de convênios.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	2.2.1.1
201109229	6.1.1.1 - Não atendimento às exigências dos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 na celebração de 18 convênios.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	5.1.1.1, 5.1.1.3
201109229	6.1.1.2 - Reiteradas falhas na instrução processual de processos de convênios.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	5.1.1.2
201109229	6.1.1.3 - Ausência de procedimento adequado de controle e acompanhamento das transferências concedidas.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	3.2.1.1, 3.2.1.7, 5.1.1.4
201109229	6.1.1.4 - Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva do INCRA/SR-01 na análise das prestações de contas de 45 transferências voluntárias apresentadas.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	5.1.1.5
201109229	6.2.1.1 - Falta de atualização no SIASG, de valores referentes a 11 contratos registrados no referido Sistema, no montante de R\$ 2.845.055,28.	Atendida.	
201109229	6.2.1.2 - Ausência de registro no SIASG de 01(um) contrato firmado em	Atendida.	

	2010, no valor total de R\$ 200.000,00.		
201109229	6.2.1.3 - Falta de atualização no SICONV, de valores desembolsados referentes a 04 convênios, no montante de R\$ 1.326.367,72.	Atendida.	
201109229	9.1.3.1 - Insuficiências de controles e morosidade do INCRA/SR-01 na identificação de situações e providências adotadas no convênio SIAFI nº 626348/2008 (aditamento do convênio após encerramento da sua vigência, execução do objeto após o término da vigência do convênio, ausência de fiscalização e acompanhamento do convênio e ausência da apresentação da prestação de contas).	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	3.2.1.2
201109229	10.1.3.1 - Insuficiências de controles e morosidade do INCRA/SR-01 na identificação de situações e providências adotadas no convênio SIAFI nº 651539/2008 (omissão no dever de prestar contas e ausência de comprovação da execução do objeto do convênio).	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	3.2.1.3, 5.1.1.4

2.2. Subárea - CONTROLES INTERNOS

2.2.1. Assunto - AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

2.2.1.1. Constatação

Fragilidades nos controles internos relativos à área de convênios.

Apesar de o gestor ter avaliado, por meio do item 9 do Relatório de Gestão, que a estrutura de controles internos do INCRA/SR-01 apresenta-se implementada de forma consistente, os procedimentos adotados pela Unidade foram insuficientes para evitar a ocorrência de irregularidades nas transferências voluntárias concedidas.

No decorrer dos trabalhos de Auditoria Anual de Contas foram identificadas as seguintes constatações:

1. Não atendimento às exigências dos artigos 11 e 25 da LRF - Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 nos seguintes convênios: 760192, 762514, 763283, 762506, 756571, 756558, 756550, 762514, 762700, 762624, 756573, 756576, 756569, 756570 e 759947;

2. Falhas na instrução processual na celebração dos seguintes convênios: 762506, 756605, 762499, 762501, 760192, 762514, 763283, 756576, 756569, 756570, 756607, 756606, 762700, 762624, 756571, 756573, 756560 e 756607;
3. Assinatura dos seguintes convênios cujos convenientes não estão em dia quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos: 756569, 756570, 756572, 756573, 756576, 756577, 759947, 760464, 762622, 762624, 762700 e 763283;
4. Ausência de procedimento adequado de controle e acompanhamento das seguintes transferências: 651539, 652425, 708754, 708819, 708838, 708853, 715451, 716158, 716180, 724196, 724467, 726034 e 738840;
5. Insuficiências de controles e morosidade do INCRA/SR-01 na identificação de situações e providências relativas às seguintes transferências voluntárias concedidas que exijam instauração de Tomada de Contas Especial: 652425, 654383, 654384, 708853, 708934, 708951, 715451, 716180, 716198, 724459, 738840, 744617, 745692, 651539, 652425, 596475, 626348, 513497, 543792, 601517, 435447, 480971, 483918, 505773, 510519, 513494, 513495, 516680, 518830, 579380, 579386, 601785 e 639972.
6. Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva do INCRA/SR-01 na análise das prestações de contas de transferências voluntárias apresentadas;
7. Prorrogação de ofício de convênio (626348) com prazo de vigência expirado e com indícios de irregularidade, situação que enseja a apuração e instauração de Tomada de Contas Especial;
8. Manutenção da vigência do convênio 651539 com indícios de irregularidades, quais sejam, falta de capacidade técnica e operacional do conveniente;
9. Ausência de fiscalização e acompanhamento da execução do objeto do Convênio SIAFI nº 652425, morosidade na análise da prestação de contas, inexecução do objeto e ausência de recolhimento de valor não utilizado, cujo montante corresponde a R\$7.669.458,64;
10. Execução ineficiente do projeto previsto no Convênio 513497, cujo montante corresponde a R\$10.962.970,00, e ausência de fiscalização pela SR;
11. Falhas na execução e acompanhamento do convênio 543792, falha na execução do objeto e ausência de recolhimento de valor impugnado;
12. Convênio 601517, com vigência vencida há mais de 03 anos e com prestação de contas impugnada, encontra-se como ADIMPLENTE no SIAFI.

Causa:

O reduzido quadro de pessoal em conjunto com a falta de mecanismos de controle e monitoramento das atividades desenvolvidas pela Entidade, provavelmente, são os maiores responsáveis pelas falhas ora evidenciadas, dificultando a atuação da Entidade na condução dos programas de governo de sua responsabilidade.

Manifestação da Unidade Examinada:

A Entidade não apresentou manifestação acerca das deficiências dos controles internos da área de convênios, apesar dos questionamentos feitos por meio da SA 201203475/006, de 13/04/2012, acerca dos controles internos existentes.

Análise do Controle Interno:

Diante das diversas impropriedades encontradas pela equipe de auditoria, ficou evidente a existência de falhas na sistemática de celebração, acompanhamento e análise das prestações de contas dos convênios.

A ausência ou implementação insatisfatória dos controles internos do INCRA/SR-01 podem impactar negativamente nos resultados de suas atividades, ensejando falta de segurança nos atos praticados pela Unidade e que os registros efetuados nos Sistemas não retratem adequadamente os atos de gestão.

Recomendações:

Recomendação 1:

Aprimorar as rotinas relativas à sistemática de execução e de acompanhamento dos convênios.

Recomendação 2:

Fazer gestão junto ao INCRA/Sede objetivando suprir sua deficiência de pessoal e desenvolver mecanismos de monitoramento de suas rotinas administrativas, no intuito de sanar falhas na condução dos convênios.

2.2.1.2. Constatação

Fragilidades nos controles internos relativos à Folha de Pagamentos, comprometendo sua integridade.

Apesar de o gestor ter avaliado por meio do item 9 do Relatório de Gestão que a estrutura de controles internos do INCRA/SR-01 apresenta-se implementada de forma consistente, os procedimentos adotados na operacionalização da folha não foram suficientes para evitar que o lançamento de informações incorretas, tanto em ficha financeira quanto nos dados cadastrais funcionais no sistema SIAPE, resultasse em pagamentos indevidos.

No decorrer dos trabalhos de Auditoria Anual de Contas, verificou-se ausência de conferência de registros feitos no SIAPE, tendo sido identificado:

1. Ausência de rotinas que só permitam ‘lançamentos’ quando tais alterações forem lastreadas por documentação pertinente, resultando em:

- ocorrência de pagamento de pensão com proventos integrais, cujo instituidor, quando inativo, era detentor de aposentadoria com proventos proporcionais (SIAPE 0717804);

- servidor com ingresso no cargo efetivo após 25/11/95 recebendo quintos (SIAPE 7726480);

- pensões concedidas após 19/02/2004 cadastradas no SIAPE em Tipos menores que 52 (SIAPE's: 0719114, 04613422, 04818555, 04414497, 03789845, 04578741, 04570804, 04569661, 04595637, 04742494, 04900008, 04819497, 04521161, 04818482, 04727401, 04819519);

2. Ausência de rotinas para acompanhamento da situação de servidores com idade para aposentadoria compulsória, resultando em servidor com idade superior a 70 anos ainda na situação de ativo permanente (SIAPE 1085534).

3. Ausência de rotinas para acompanhamento da situação de servidores cedidos, resultando na situação de servidor cedido sem informação do valor da remuneração extra-SIAPE e servidor cedido para órgãos recusáveis, que recebem, na origem, gratificação por desempenho/produtividade específica de sua carreira/plano de cargos (SIAPE 0719022).

4. Ausência de segregação de função, resultando na inclusão de informações pelo próprio servidor habilitado no SIAPE (nível operacional), em sua respectiva folha de pagamento (SIAPE 0718787).

Causa:

O reduzido quadro de pessoal em conjunto com a falta de mecanismos de controle e monitoramento das atividades desenvolvidas pela Entidade são os maiores responsáveis pelas falhas ora evidenciadas, dificultando a atuação da Entidade na operacionalização da folha de pagamento.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Ofício nº 30890/2011/ CGU-Regional/PA/CGU-PR, de 17/10/2011, reiterado pelo Ofício nº 5977/2012/CGU-Regional/PA/CGU-PR, foi informado ao INCRA/SR-01 sobre a ocorrência de inconsistências verificadas no sistema SIAPE que necessitavam da devida análise por parte daquela Superintendência.

Considerando que o INCRA/SR-01 não respondeu aos citados ofícios, foi solicitado por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203475/026, de 30/04/2012, que fossem apresentadas as justificativas ou medidas adotadas pela Unidade, acompanhadas da documentação pertinente. Também não houve manifestação.

Análise do Controle Interno:

A falta de manifestação do INCRA/SR-01 a respeito das irregularidades identificadas apenas reforça a existência de fragilidades existentes nos controles internos relativos à folha de pagamento.

Recomendações:

Recomendação 1:

Adotar imediatamente as seguintes providências visando sanar as falhas detectadas: cancelamento dos pagamentos indevidos de quintos/décimos aos servidores e as devidas restituições ao erário público; aposentadoria compulsória dos servidores com idade superior a 70 anos; cancelamento do pagamento indevido na forma integral aos servidores e as devidas restituições ao erário público; informar o valor da remuneração no cadastro do servidor cedido; desvincular a ação de inclusão de informações na folha de pagamento pelo próprio servidor beneficiário do pagamento, com vistas à devida segregação de funções; cancelamento dos pagamentos de gratificações de desempenho/produtividade aos servidores cedidos a outros órgãos e que continuam recebendo indevidamente as referidas gratificações, que são específicas dos cargos dessa Entidade; corrigir os códigos e pagamentos das pensões e providenciar os necessários ajustes financeiros.

Recomendação 2:

Estruturar o Setor de Recursos Humanos do IINCRA/SR-01, dotando-o de capacidade operacional e instituindo mecanismos de controle suficientes para evitar o lançamento de informações incorretas no SIAPE.

Recomendação 3:

Realizar treinamento no SIAPE para os servidores lotados no Setor de Recursos Humanos, de modo que possam operacionalizar de forma eficiente a folha de pagamento.

2.2.1.3. Constatação

Fragilidade nos controles relativos às informações contidas no SPIUnet sobre Bens de Uso Especial da União sob a responsabilidade da Unidade, tais como 2 imóveis com data de avaliação vencida e 2 imóveis sem registro no SPIUnet.

Os controles nos procedimentos adotados pelo INCRA/SR-01 na gestão dos Bens de Uso Especial da União sob sua responsabilidade foram insuficientes para evitar inadequações quanto aos registros dos imóveis no SPIUnet.

Após análise dos dados constantes no Relatório de Gestão em conjunto com informações prestadas pela Divisão de Administração, foram identificadas as seguintes fragilidades:

- dois imóveis com avaliação vencida, sem que tenham sido tomadas providências para atualização;
- dois imóveis locados de terceiros (nos municípios de Capitão Poço e Tomé Açu) sem o registro no SPIUnet;
- não elaboração de inventário de bens imóveis da sede, em Belém;
- não são adotadas rotinas de programação e acompanhamento da manutenção dos imóveis;
- não são adotadas rotinas para verificação do vencimento da data de validade de avaliação dos imóveis;
- a estrutura de pessoal do setor não é suficiente para bem gerir os bens imóveis sob sua responsabilidade;
- não existe estrutura tecnológica adequada e eficiente para gerir os imóveis;
- não são adotadas medidas com o objetivo de evitar que no SPIUnet sejam inseridas e mantidas informações incorretas/incompletas/desatualizadas;
- não existem rotinas visando à segregação contábil, suficientemente analítica, para a distinção clara dos registros relativos às despesas com manutenção dos imóveis próprios e locados de terceiros.

Causa:

O reduzido quadro de pessoal em conjunto com a falta de mecanismos de controle e monitoramento das atividades desenvolvidas pela Entidade são os maiores responsáveis pelas falhas ora evidenciadas, dificultando a atuação da Entidade na operacionalização do SPIUnet.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a apresentar justificativas por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203475/008, de 13/04/2012, a Entidade informou, por meio dos OF. INCRA/SR (01)A/PA/Nº 005/2012 e 14/2012 o seguinte:

“Item 58 – Sobre o questionamento informamos que desconhecíamos a necessidade de registro desses imóveis, locados de terceiros e em uso como sede administrativa por esta UJ, junto ao SPIUnet, o que ocasionou a falta de registro desses imóveis no referido sistema. Diante da evidência e necessidade de inclusão, providenciaremos junto a Gerência de Patrimônio da União/PA, pedido pra realização desses registros.

Item 59 – Sobre a divergência apontada, informamos que o imóvel localizado no município de Dom Eliseu em nenhum momento teve seu regime de utilização como o apresentado e registrado no SPIUnet, motivo pelo qual não foi incluído e relacionado no quadro específico do Relatório de Gestão por esta UJ. Quanto ao registro apresentado providenciaremos as correções devidas e sua regularização junto a GRPU/PA.”

Item 10 – (...) quanto ao processo de inventário físico de bens imóveis da sede desta regional 2011, a comissão constituída pela Ordem de Serviço INCRA/SR(01)Nº 161/2011 (cópia em anexo) com a responsabilidade de elaboração dos inventários físicos dos bens móveis e imóveis, devido situações relacionadas a recente entrega do prédio principal totalmente reformado, (...). Como consequência, por motivos não explicitados pela comissão constituída, a mesma não finalizou o inventário dos bens imóveis 2011, razão pela qual apresentamos o processo de inventário físico de bens imóveis do exercício de 2010 desta sede para subsidiar análise dessa equipe”.

Análise do Controle Interno:

Em sua manifestação a Unidade confirma as impropriedades detectadas pela equipe de auditoria, o que reforça a necessidade do órgão desenvolver uma estrutura de controle interno administrativo que permita gerenciar de forma adequada os bens de uso especial sob sua administração.

Recomendações:

Recomendação 2:

Recomendar ao INCRA que: a) Elabore o inventário de bens imóveis no final do exercício; b) Formalize o processo de trabalho relativo à gestão dos imóveis, divulgando-o entre o pessoal responsável; c) Adote rotinas para verificação do vencimento da data de validade de avaliação dos imóveis; d) Desenvolva rotinas com o objetivo de diagnosticar periodicamente a situação em que se encontram os imóveis sob sua responsabilidade, de forma a identificar possíveis problemas e propor soluções; e) Desenvolva rotina de vistoria dos imóveis, de modo a garantir que só sejam ocupados por pessoas autorizadas, de acordo com as finalidades e condições estabelecidas; f) Mantenha estrutura de pessoal suficiente para bem gerir os bens imóveis sob sua responsabilidade e g) Disponibilize estrutura tecnológica adequada e eficiente para gerir os imóveis sob sua responsabilidade.

Recomendação 3:

Designar um servidor responsável para a gestão dos Bens imóveis de Uso Especial da União.

2.2.1.4. Constatação

Fragilidades nos controles internos relativos à área de licitação, comprometendo sua integridade.

Na área de licitações foi constatada a existência de fragilidades, as quais podem ser evidenciadas pela: a) Não utilização de manuais que formalizem as atividades e procedimentos relacionados à área de licitação; b) Inexistência de análise, que tenha como objetivo identificar atividades críticas do processo licitatório; c) Inexistência de mecanismos de atualização permanente sobre as mudanças ou atualizações ocorridas na legislação que regula o processo de compras na Entidade e; d) as funções não estão devidamente segregadas, de forma a evitar que uma mesma pessoa seja, por exemplo, membro da Comissão Permanente de Licitação e fiscal de contrato.

Causa:

O reduzido quadro de pessoal em conjunto com a falta de mecanismos de controle e monitoramento das atividades desenvolvidas pela Entidade são os maiores responsáveis pelas falhas ora evidenciadas.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a apresentar justificativas por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203475/006, de 13/04/2012, a Entidade informou, por meio do OF. INCRA/SR (01)A/PA/Nº 006/2012, de 17/04/2012, o seguinte:

"Esta UJ não possui formalmente um check list ou fluxograma adotado pelo Setor Responsável para realização dos procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades, esclarecendo que os servidores que atuam na área realizam suas atividades inerentes observando fielmente o disposto na Lei 8.666/93 e alterações, e toda a legislação aplicada a realização de Pregão.

Esta UJ não dispõe de documento/manuais internos que formalizem as atividades e procedimentos relacionados à área de licitação.

(...)

Sobre a segregação de funções na forma citada, infelizmente nos deparamos com a carência de servidores, o que nos impulsiona para em alguns contratos utilizarmos um mesmo servidor para o desempenho de funções como a apresentada no questionamento, como exemplo: quando constituímos comissão de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia, necessitamos que um servidor com qualificação na área de engenharia civil venha compor tal comissão, pois o mesmo irá avaliar o aspecto técnico, composição de custos e etc.... das propostas apresentadas, porém como nosso quadro funcional é reduzido, conseqüentemente esse servidor posteriormente será indicado como fiscal do contrato a ser formalizado. Outro exemplo seria a contratação de serviços de manutenção da unidade, onde os servidores que compõem a equipe de Pregão por estarem lotado na área de serviços gerais, fatalmente serão indicados como fiscais".

Análise do Controle Interno:

Da análise da resposta apresentada pelo INCRA SR/01, verifica-se que a UJ confirma as impropriedades detectadas. Pode-se afirmar, portanto, que os mecanismos de controle interno da UJ, ainda são muito incipientes e que não há uma visão gerencial voltada para a correção dessa situação em curto prazo. Ressalte-se, também, a carência de servidores no órgão, o que agrava essa situação. No caso específico da área de licitação, favorece a ausência de segregação de função, como o mesmo servidor atua na Comissão de Licitação e também como fiscal do contrato decorrente dessa licitação.

Recomendações:

Recomendação 1:

Desenvolver manuais que formalizem as atividades e procedimentos relacionados à área de licitação.

Recomendação 2:

Instituir mecanismos de atualização permanente sobre as mudanças ou atualizações ocorridas na legislação que regula o processo de compras na Entidade.

Recomendação 3:

Promover mecanismos que permitam que as funções sejam devidamente segregadas para que não ocorram as distorções existentes.

3. GESTÃO FINANCEIRA

3.1. Subárea - RECURSOS DISPONÍVEIS

3.1.1. Assunto - CARTÃO CORPORATIVO

3.1.1.1. Informação

Avaliação da gestão de uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal.

Haja vista o valor do saque representar 72,82% do gasto total com os cartões de pagamento, em desacordo com previsão contida no Art. 2º do Decreto 6.370/08 o qual estabelece que os mesmos não devem ultrapassar 30% dos gastos realizados com fatura, foram solicitadas justificativas à Entidade. Por meio do OF.INCRA/SR (01)A/PA/Nº 007/2012 de 20.04.2012, o gestor manifestou-se conforme segue.

“Com relação a solicitação, informamos que as necessidades desta Superintendência Regional na execução das ações, metas e programas estabelecidas para o exercício, especificamente aos trabalhos realizados nas regiões das ilhas dos municípios do baixo Tocantins, Ilha do Marajó e litoral norte deste Estado (todos em áreas de nossa jurisdição), ocasionam gastos significativos com deslocamento das equipes, onde todos esses gastos são realizados com locação de embarcações diversas de propriedade de ribeirinhos que não movimentam cartão-fatura, nos remetendo a utilização da modalidade saque para pagamento dessas locações, o que contribui significativamente para o alto percentual de utilização dessa modalidade conforme verificado no questionamento.

Sobre o assunto e visando diminuir a incidência desses gastos já procuramos obter contratação desses serviços por procedimento licitatório, no entanto esbarramos na carência desses serviços por pessoas físicas ou jurídicas devidamente cadastradas e legalizadas, além da dificuldade de linhas regular dessas embarcações entre as mais diversas ilhas visitadas e onde os trabalhos se realizam, esclarecendo que a maioria desses deslocamentos demandam riscos e dificuldade de deslocamento pelo tamanho das embarcações que nossos servidores conseguem contratar, gerando custos com locação, combustível e tripulação.

Sobre os gastos com saque no percentual informado, esclarecemos que já submetemos consulta ao

INCRA/BSB face o valor de nossa utilização ultrapassar 30% da movimentação com fatura, dadas as peculiaridades antes relatadas. Em resposta fomos informados que apesar da movimentação dessa UJ em percentual acima, no consolidado do órgão esse percentual atende as determinações contidas no item II do § 6º – art. 2º do Dec. 6.370/08.”(sic)

Apesar do elevado valor dos saques da Entidade, não se considerou como impropriedade tendo em vista as informações relatadas pelo gestor e a peculiaridade das regiões onde são desenvolvidos os trabalhos citados.

3.1.1.2. Constatação

Fragilidade no controle da gestão do uso do Cartão de Pagamentos.

Em análise efetuada em campo e dos Quadros preenchidos pela Entidade no Relatório de Gestão/2011, constatou-se que a estrutura de controles internos administrativos que possam garantir o regular uso dos Cartões de Pagamento não está adequada. Ressalta-se que foram solicitados, por meio da SA nº 201203475/05, de 12.04.2012, os extratos bancários de saques e transações do cartão de pagamento dos portadores, assim como informações com prova documental quanto à estrutura do controle administrativo e rotinas de acompanhamento da adequabilidade dos gastos que garanta o regular uso desses cartões, contudo o gestor não apresentou as documentações solicitadas nem os extratos bancários.

Ressalta-se ainda a impossibilidade de verificar se a utilização dos Cartões de Pagamentos está em conformidade com as disposições dos Decretos nºs 5.355/2005 e 6.370/2008, uma vez que não foi possível fazer a conciliação dos recibos e documentos fiscais apresentados para comprovação dos gastos com os valores informados no Relatório de Gestão/2011 da entidade, haja vista que estes comprovantes não se encontravam devidamente organizados em relatórios e documentações que identificassem separadamente as transações com cartões das realizadas com saques, assim como o fato de não terem sido apresentados os extratos bancários. Solicitou-se ao gestor organizar os documentos para que fosse possível a conciliação, contudo até o encerramento dos trabalhos de campo a documentação não retornou para análise da equipe de auditoria.

De um universo de 53 portadores de cartão no exercício de 2011, com vistas à comprovação dos gastos citados acima, foi extraída uma amostra de 05 portadores, o que representa um percentual de 16,41% do total de despesas no exercício com os cartões corporativos, conforme tabela a seguir:

Matrícula SIAPE	Valor gasto por portador
0718831	21.798,57
1086724	22.243,49
0718856	23.499,76
0718986	19.379,69
0718842	15.214,05

Constata-se, portanto, que o INCRA SR-01 não dispõe de uma efetiva estrutura de controle administrativo dos cartões corporativos, uma vez que a Entidade não providenciou instruções sobre as normas aos portadores nem dispõe de um adequado acompanhamento dos gastos que garanta o regular uso destes.

Causa:

Ausência de instruções sobre as normas de uso do CPGF aos portadores e um efetivo acompanhamento dos gastos com os mesmos.

Manifestação da Unidade Examinada:

O gestor manifestou-se por meio do OF.INCRA/SR (01)A/PA/Nº 003/2012 de 13.04.2012, conforme segue:

“ Os extratos requeridos não estão inseridos nos respectivos processos de suprimento de fundos formalizados visto que somente realizamos a conferência das despesas realizadas quando do recebimento das faturas mensais de movimentação do cartão através das transações realizadas com crédito, e quanto aos pagamentos realizados com saque verificamos as ordens bancárias de saque geradas no sistema SIAFI.”

“Os recibos, documentos fiscais e demais comprovantes apresentados pelos servidores detentores de CPGF se encontram devidamente arquivados nos processos individuais respectivos, esclarecendo que dentro das atribuições procuramos estabelecer um controle administrativo para uso regular dos cartões de pagamento, no entanto dado a complexidade e quantidade de transações realizadas nesta UJ pelos servidores detentores do CPGF, nos impede de acompanhamento mais efetivo e pontual sobre esses gastos.” (sic)

Análise do Controle Interno:

A justificativa do gestor ratifica a constatação apontada, haja vista que a ausência dos extratos bancários e das faturas dos gastos com o cartão corporativo dificulta o controle e acompanhamento dos gastos realizados. A falta de arquivamento dos mesmos impossibilitou a comprovação das despesas realizadas com cartão de pagamento. Restou evidente que a UJ não possui controles internos administrativos que possam garantir o regular uso dos Cartões de Pagamento.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se ao INCRA SR(01) providenciar capacitação aos portadores dos cartões corporativos, visando instruí-los quanto às normas de uso dos CPGF.

Recomendação 2:

Recomenda-se ao INCRA SR(01) providenciar um conjunto de atividades e rotinas, delimitando competências e responsabilidades, com vistas a estabelecer um concreto e confiável controle administrativo dos cartões corporativos utilizados pela Entidade.

Recomendação 3:

Recomenda-se ao INCRA SR(01) a organização dos processos de concessão de suprimento de fundos, de forma que os relatórios e comprovantes de gastos se encontrem dispostos em boa ordem de verificação e análise pela Entidade e pelos Órgãos de Controle, incluindo nos processos os extratos

bancários e faturas correspondente a cada saque e transação realizados com os cartões.

3.2. Subárea - RECURSOS REALIZÁVEIS

3.2.1. Assunto - DIVERSOS RESPONSÁVEIS - APURADOS

3.2.1.1. Constatação

Ausência de providências tempestivas no gerenciamento e controle das transferências voluntárias, em situações que ensejariam a instauração de Tomada de Contas Especial pela omissão no dever de prestar contas, não comprovação da aplicação dos recursos repassados e prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que tenha resultado em dano ao Erário, em um total de 31 (trinta e um) ajustes no valor de R\$ 48.117.651,22.

Foram avaliadas as rotinas de levantamento de situações e providências relativas à instauração de Tomadas de Contas Especiais de transferências voluntárias concedidas pela UJ, as quais totalizaram no exercício sob exame o valor de R\$ 48.117.651,22. Da análise, verificou-se que tais rotinas não são consideradas adequadas no que diz respeito à identificação e providências tempestivas nos casos das transferências voluntárias em que houve omissão no dever de prestar contas, não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União e prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que tenha resultado em dano ao Erário.

Transferências com Prestação de Contas não apresentadas pelo Conveniente e com decurso de mais de 180 dias:

Nº Convênio	Conveniente	Data Início Vigência	Data Fim Vigência	Valor R\$
652425	Instituto de Terras do Pará - Iterpa	31/12/2008	30/05/2011	7.000.000,00
654383	Prefeitura de Moju	31/12/2008	31/12/2010	244.112,73
654384	Prefeitura de Moju	31/12/2008	31/12/2010	112.168,22
708853	Prefeitura de Bragança	31/12/2009	18/08/2011	498.734,49
708934	Prefeitura de Concórdia do Pará	08/12/2009	11/10/2010	388.500,00
708951	Prefeitura de Tailândia	30/11/2009	05/12/2010	902.400,00
715451	Prefeitura de Bragança	21/12/2009	28/08/2011	1.534.943,50
716180	Prefeitura de Concórdia do Pará	08/12/2009	05/10/2011	546.844,71

716198	Prefeitura de Concórdia do Pará	30/11/2009	22/11/2010	870.000,00
724459	Prefeitura de Bragança	21/12/2009	08/11/2010	419.282,76
738840	Prefeitura de Maracanã	28/06/2010	24/06/2011	700.000,00
744617	Secretaria de Estado de Integração Regional	01/07/2010	31/12/2010	1.996.356,60
745692	Governo do Estado do Pará	02/07/2010	31/12/2010	3.014.100,00
TOTAL				18.931.950,02

Transferências em que houve apuração de irregularidades durante fiscalização do INCRA e/ou CGU, as quais estão identificadas nos Relatórios de Auditoria de Gestão dos exercícios de 2009 e 2010 (246629 e 201109229) e de Acompanhamento da Gestão 201115340:

Nº Convênio	Conveniente	Data Início Vigência	Data Fim Vigência	Valor R\$
651539	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará - EMATER	31/12/2008	31/12/2011	1.467.020,50
652425	Instituto de Terras do Pará - ITERPA	31/12/2008	30/5/2011	7.000.000,00
626348	Instituto de Terras do Pará - ITERPA	29/8/2008	24/6/2009	4.500.000,00
513497	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará - EMATER	2/12/2004	30/12/2008	4.695.100,00
543792	Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa	9/1/2006	8/1/2009	1.089.470,52
601517	Associação das Universidades Amazônicas – UNAMAZ	24/12/2007	21/6/2008	180.359,00
TOTAL				21.231.950,02

Em síntese, foram identificadas as seguintes irregularidades nos convênios: 651539 (manutenção do convênio após verificada a falta de capacidade técnica e operacional do conveniente); 652425 (inexecução do objeto e ausência de diligências junto à conveniente para o recolhimento de valor não utilizado); 626348 (aditamento irregular, execução do objeto fora da vigência e ausência de apresentação da prestação de contas); 513497 (falhas na execução do projeto, descontinuidade e descumprimento na execução do objeto); 543792 (falhas na execução do objeto e falta de recolhimento

de valor impugnado) e 601517 (prestação de contas impugnada e falta de recolhimento de valor impugnado).

Transferências registradas como Inadimplentes no SIAFI, sem que tenha sido instaurada TCE:

Nº Convênio	Conveniente	Data Fim Vigência	Valor R\$
435447	Núcleo de Ação Para o Desenvolvimento Sustentável	14/7/2003	591.780,00
480971	Associação de Produção e Comercialização dos Trabalhados	2/4/2004	89.785,08
483918	Aldeia Guaimiaba	28/8/2004	21.000,00
505773	Associação de Produção e Comercialização Dos Trabalhados	18/7/2004	18.365,13
510519	Instituto Agroecológico da Amazônia	30/6/2008	938.109,50
513494	Aldeia Guaimiaba	31/12/2007	1.759.427,08
513495	Associação De Moradores Unidos da Tropicália	31/12/2007	520.196,87
516680	Fundo De Desenvolvimento e Ação Comunitária	30/6/2008	2.266.323,32
518830	Associação Solidaria Econômica e Ecológica de Frutas	31/12/2007	508.750,00
579380	Fundação Socioambiental do Nordeste Paraense	28/12/2007	11.610,00
579386	Fundação Socioambiental do Nordeste Paraense	28/12/2007	52.958,84
601785	Fundação de Apoio a Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário	27/12/2009	1.260.000,00
639972	Pref Mun de Portel	30/6/2010	619.952,37
TOTAL			8.658.258,19

Causa:

De acordo com o Artigo 136 do Regimento Interno do INCRA, Portaria nº 20/2009, incumbe ao Superintendente Regional planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das

atividades afeta às respectivas unidades, bem como ordenar despesas de suas respectivas áreas.

Ainda de acordo com o Regimento Interno do INCRA, inciso XII do Artigo 132, incumbe aos Superintendentes Regionais assinar, renovar, rescindir, alterar e aditar convênios, contratos, acordos e instrumentos congêneres.

Sendo assim, o Superintendente do INCRA/SR-01 deixou de exercer suas competências regimentais ao não adotar medidas visando sanear as irregularidades apontadas em 31 convênios, tais como: omissão no dever de prestar contas, não comprovação da aplicação dos recursos repassados e prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que tenha resultado em dano ao Erário, mesmo após ter tido ciência dos fatos que ensejariam a instauração de TCE, o Superintendente deixou de adotar as medidas necessárias para a imediata instauração de TCE pelo setor competente.

De acordo com o Artigo 134 do Regimento Interno do INCRA, Portaria nº 20/2009, incumbe ao Chefe de Divisão dirigir, coordenar, orientar e supervisionar o controle e fiscalização da execução dos trabalhos de sua área de competência.

Ainda de acordo com o Regimento Interno do INCRA, alíneas “d, f, g e h” do inciso II do Artigo 114, incumbe à Divisão de Administração examinar a prestação de contas dos convênios, instaurar Tomada de Contas Especial, promover o registro da inadimplência no CADIN e SIAFI, controlar e acompanhar a execução dos convênios.

O Chefe de Divisão deixou de exercer suas competências regimentais, ao não instaurar Tomada de Contas Especial nos convênios com irregularidades, tal situação ocorreu em virtude da ausência de controles para acompanhamento dos convênios celebrados e ausência de adoção de providências visando a instauração de TCE.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a apresentar justificativas, por meio das Solicitações de Auditoria nº 201203475/24, de 27/04/2012, e nº 201203475/29, de 17/05/2012, a Entidade informou, por meio do OF. INCRA/SR (01)A/PA/Nº 019/2012, de 27/04/2012, o seguinte:

“Quanto aos convênios 708934/2009, 716198/2009 e 724459/2009, promovemos a liberação total dos recursos devidos pelo concedente, no entanto devido a não inserção da documentação de prestação de contas pela conveniente junto ao SICONV, nem apresentação da documentação física para análise de nosso Núcleo de Convênios, não foram realizados procedimentos de análise. Diante do exposto, promoveremos a prévia notificação das convenientes para posterior abertura das TCE's conforme a matéria se apresentar.”

Análise do Controle Interno:

As justificativas apresentadas para a não instauração de TCE's nos convênios 708934/2009, 716198/2009 e 724459/2009 não elidem a constatação, pois os referidos convênios tiveram suas vigências expiradas em 11/10/2010, 22/11/2010 e 08/11/2010, respectivamente, e o gestor até o momento não promoveu a instauração de TCE.

Quanto às transferências em que houve apuração de irregularidades e não foram instauradas TCE's, o gestor não se manifestou. Cabe ressaltar que as irregularidades nos convênios já foram detectadas, o gestor já teve conhecimento das mesmas e não promoveu a instauração de TCE.

Conclui-se, pelo exposto, que houve o descumprimento da legislação, visto que a prestação de contas final deverá ser apresentada até 60 (sessenta) dias após o término da vigência do convênio, conforme determina o § 5º do art. 28 da INSTN 01/97. No mesmo sentido o art. 56 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU Nº 127 determina que o órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida

na referida Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação no prazo máximo de trinta dias contados do término da vigência do convênio ou contrato ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência. O § 1º do citado artigo dispõe que quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido, o concedente ou contratante estabelecerá o prazo máximo de trinta dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescido de juros de mora, na forma da lei.

O descumprimento desses prazos obriga o ordenador de despesa da unidade concedente à imediata instauração de tomada de contas especial e ao registro do fato no Cadastro de Convênios do SIAFI ou da inadimplência no SICONV (IN 01/97 Art. 28 §5º e Art. 31, § 2º-A, 7º e §2º do art. 56 da Portaria 127/2008).

Recomendações:

Recomendação 1:

Adotar imediatamente as providências necessárias, de acordo com o previsto nos normativos vigentes, visando à instauração de TCE dos convênios 435447, 480971, 483918, 505773, 510519, 513494, 513495, 513497, 516680, 518830, 543792, 579380, 579386, 601517, 601785, 626348, 639972, 651539, 652425, 654383, 654384, 708853, 708934, 708951, 715451, 716180, 716198, 724459, 738840, 744617 e 745692.

Recomendação 2:

Apurar responsabilidades pela ausência de providências necessárias à instauração de Tomadas de Contas Especiais para os convênios 435447, 480971, 483918, 505773, 510519, 513494, 513495, 513497, 516680, 518830, 543792, 579380, 579386, 601517, 601785, 626348, 639972, 651539, 652425, 654383, 654384, 708853, 708934, 708951, 715451, 716180, 716198, 724459, 738840, 744617 e 745692.

3.2.1.2. Constatação

Prorrogação de ofício do convênio 626348, cujo montante corresponde a R\$ 5.500.000,00, com prazo de vigência expirado e com indícios de irregularidade, situação que enseja a instauração de Tomada de Contas Especial.

O INCRA celebrou, em 29/08/2008, o Convênio nº 626348- SIAFI com o Instituto de Terras do Pará (ITERPA), com a interveniência da Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Estado do Pará (SEMA) e da Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos do Pará (SEPE-PA), no valor de R\$ 5.500.000,00, cujo objeto é a implementação do projeto de digitalização dos arquivos fundiários e ambiental do ITERPA, INCRA, SEMA e SEPE-PA, além da construção de um sistema de gerenciamento das informações digitalizadas. O recurso foi repassado em parcela única, no valor de R\$ 4.500.000,00 em 16/07/2008. O prazo de vigência encerrou-se em 24/06/2009.

O convênio foi objeto de análise pela CGU, nas Auditorias de Gestão de 2009 e 2010, quando foi constatada a ocorrência das seguintes situações:

1) Execução do objeto fora da vigência do convênio: o conveniente contratou a empresa TECNOMAPAS

Ltda. para realizar os trabalhos de digitalização em 10/09/2010, ou seja, depois de expirado o prazo de vigência do convênio (29/06/2009). O ITERPA não poderia ter contratado essa empresa, já que o convênio não mais existia no momento dessa contratação;

2) Atraso na execução do objeto sem justificativas;

3) Aditamento do convênio nº 626348 após encerramento da sua vigência – Primeiro Termo Aditivo: publicação extemporânea do primeiro termo aditivo do convênio no DOU, contendo informação inverídica com relação à data de assinatura do referido aditivo. A Publicação no DOU do primeiro termo aditivo do convênio nº 626348/2008 ocorreu em 05/02/2010, retroagindo a data da assinatura do aditivo para 29/06/2009. Observa-se que nos autos do processo constam diversos documentos que demonstram que o prazo de vigência do convênio já havia expirado e que nesta data nenhum termo aditivo havia sido firmado, tais como o Relatório de Auditoria Gestão CGU nº 246629, Despacho/INCRA/SR-01/J/N. 287/2009, de 23/10/2009, Memorando do Chefe de Ordenamento da Estrutura Fundiária, de 19/10/2009 e Ofício nº 72/2011/INCRA-GAB/SR(01)PA, de 28/01/2011, senão vejamos:

Quando dos trabalhos de Auditoria de Gestão 2009, constatou-se que o convênio estava com o prazo expirado e sem ter sido realizado termo aditivo e nem cobrança da apresentação da prestação de contas, conforme item 5.1.2.1 do Anexo do Relatório de Auditoria Gestão nº 246629.

O chefe de Ordenamento da Estrutura Fundiária, em 19/10/2009, informou que o prazo de vigência tinha expirado sem que o INCRA pudesse realizar os procedimentos formais à prorrogação de prazo, em virtude do desaparecimento do processo. Ademais, a Procuradoria Regional, em 23/10/2009, emitiu parecer declarando não poderia haver celebração do termo aditivo, pois o prazo de vigência do convênio já havia expirado, conforme transcrito a seguir: *“Não há mais tempo hábil à celebração do termo aditivo porquanto não se adita aquilo que já expirou e que não existe no mundo jurídico.”*

Por fim, o INCRA em seu Plano de Providência, encaminhado por meio do Ofício nº 72/2011/INCRA-GAB/SR(01)PA, de 28/01/2011, informou que, em atendimento recomendações referentes ao convênio nº 626348, já havia providenciado junto ao conveniente o pedido de esclarecimentos inerentes a demanda e solicitado a apresentação das prestações de contas respectivas, entretanto não apresentou documentação comprobatória;

4) Aditamento do convênio nº 626348 após encerramento da sua vigência – Segundo Termo Aditivo: publicação extemporânea do segundo termo aditivo do convênio no DOU, contendo informação inverídica com relação à data de assinatura do referido aditivo. A Publicação no DOU do segundo termo aditivo do convênio nº 626348/2008 ocorreu em 03/12/2010, retroagindo a data da assinatura do aditivo para 28/06/2010. Nos autos dos processos constam documentos que demonstram que o prazo de vigência do convênio já havia expirado e nenhum termo aditivo foi firmado, tais como o Memorando do Chefe de Divisão de Administração, de 29/11/2010, e o Memorando do Superintendente Regional da SR-01, de 01/12/2010, senão vejamos:

O Chefe de Divisão de Administração, em 29/11/2010, informou que o processo havia tramitado em 19/08/2010 para publicação do segundo termo aditivo, porém como o prazo de vigência tinha expirado em 29/06/2010, não foi mais possível a publicação. Ressaltamos ainda, que o Superintendente ratifica que o termo aditivo não tinha sido assinado e autorizou a prorrogação de ofício do mesmo em 01/12/2010;

5) Ausência de fiscalização e acompanhamento do convênio: apesar do INCRA ter efetuado o repasse dos recursos do convênio em 16/07/2008, no valor de R\$ 4.500.000,00, nenhuma fiscalização para acompanhamento da execução do objeto do convênio foi realizada pela Entidade;

6) Ausência da apresentação da prestação de contas: o convênio com o ITERPA expirou em 29/06/09, sem que tenha sido celebrado novo termo aditivo e não houve apresentação da prestação de contas.

Esses fatos ensejaram a recomendação, emitida em abril de 2011, no Relatório de Auditoria de Gestão de 2010 nº 201109229, para que o INCRA-SR/(01) instaurasse Tomada de Contas Especial para apurar os fatos apontados, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao Erário.

Da análise dos autos do Convênio, verificou-se que o INCRA não acatou a recomendação da CGU tendo decidido, em 29/07/2011, prorrogar de ofício o convênio até 31/07/2012.

Apesar de constar no Termo de prorrogação de ofício que a prorrogação objetivava a conclusão de todos os serviços em conformidade com as manifestações técnico-administrativas constantes do processo, verificou-se a ausência no processo de qualquer manifestação prévia do Setor de Ordenamento Fundiário do INCRA-SR (01) favorável à prorrogação.

Dessa forma, a prorrogação de ofício foi um Ato de Gestão de responsabilidade exclusiva do Superintendente do INCRA-SR(01).

Não há outras manifestações no processo e o convênio continua em vigor.

Causa:

De acordo com o Artigo 136 do Regimento Interno do INCRA, Portaria nº 20/2009, incumbe ao Superintendente Regional planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades afeta às respectivas unidades, bem como ordenar despesas de suas respectivas áreas.

Ainda de acordo com o Regimento Interno do INCRA, inciso XII do Artigo 132, incumbe aos Superintendentes Regionais assinar, renovar, rescindir, alterar e aditar convênios, contratos, acordos e instrumentos congêneres.

O Superintendente aditou de ofício o convênio 626348 de forma ilegal, mesmo após ter havido recomendação da Controladoria-Geral da União para a instauração de Tomada de Contas Especial (Relatório nº 201109229, referente à Auditoria Anual de Contas do exercício de 2010), bem como pelas ausências de manifestações prévias do Setor Técnico responsável, e da Procuradoria Jurídica da Autarquia.

Manifestação da Unidade Examinada:

Tendo em vista os fatos acima expostos, foram solicitadas ao gestor justificativas para as impropriedades, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201115340/05, de 02/12/2011, bem como que informasse as providências adotadas para o cumprimento das recomendações contidas nos Relatórios de Auditoria de Acompanhamento de Gestão 201115340, por meio da SA 201203475/001, de 03/04/2012, reiterada pela SA 201203475/014, de 20/04/2012.

Não houve manifestação em relação à Solicitação de Auditoria nº 201115340/05 de 02/12/2011.

Em resposta à da SA 201203475/001, de 03/04/2012, o Superintendente Regional SR (01), por meio do Ofício INCRA/SR(01)G/PA/Nº 511/2012, de 26/04/2012, informou:

“Em atendimento a Solicitação de Auditoria 201203475/014 onde requer informações sobre as providências adotadas para cumprimento das recomendações contidas nos Relatórios de Auditoria de Acompanhamento de Gestão 201115340 e 201115341, recebidos nesta Superintendência Regional através do Ofício nº 4947/2012/CGU-Regional/PA/CGU/PR em 24 de fevereiro de 2012. Esclarecemos a V. Sa. que, no decorrer do mês de março/2012 nossos técnicos estiveram envolvidos com a elaboração do Relatório de Gestão e Processo de Contas do exercício 2011, além da participação em encontros setoriais no INCRA/BSB para definição de programação e metas para o exercício em curso. Como consequência, face a complexidade das recomendações com notificações, definições de prazos para atendimento e outras ações propostas, não conseguimos avançar nos itens elencados pela equipe de Auditoria, razão pela qual neste momento vimos solicitar a concessão de um prazo adicional de 30 (trinta) dias, e possamos oferecer os subsídios de cumprimento das recomendações ali discriminadas”.

Análise do Controle Interno:

Além das situações irregulares apontadas nos Relatório da CGU, a execução do contrato celebrado entre o ITERPA e a empresa TECNOMAPAS LTDA, no valor de R\$ 5.499.331,19, que se encontra anexo à prestação de contas parcial do convênio ainda não analisada, apresenta indícios da ocorrência de pagamentos irregulares tendo em vista que os serviços contratados deveriam durar 15 meses, entretanto, verifica-se na relação de pagamentos da Prestação de Contas que a empresa TECNOMAPAS LTDA. recebeu do ITERPA, no período de 15 de outubro de 2009 a 09 de fevereiro de 2010 (com 04 meses de execução do contrato) o montante de R\$ 4.685.178,79, equivalente a 85% do total do contrato.

O contrato previa os seguintes serviços: a) implantação de um banco de dados corporativo/ b) implantação de uma base cartográfica estadual c) digitalização dos acervos fundiários estadual e federal d) disponibilização das informações fundiárias e) treinamentos/ apoio a gestão operacional f) suporte técnico.

Como o convênio não foi objeto de fiscalização, o INCRA-SR(01) deve analisar com rigor a prestação de contas do Convênio, quanto à regularidade da licitação (adequação do projeto básico às características do serviço a ser prestado, preço estimado, exigências do Edital, etc); quanto aos pagamentos efetuados e, principalmente, quanto à execução do serviço contratado.

As justificativas apresentadas pelo gestor para o não atendimento das recomendações da CGU/Regional-PA, constantes no Relatório de Auditoria de Acompanhamento de Gestão 201115340, não elidem as irregularidades apontadas. Ademais, discordamos do posicionamento do gestor de que se tratam de recomendações complexas, pelo contrário, são perfeitamente factíveis e estão dentro do que preceitua a legislação vigente sobre a matéria. Ainda cabe registrar que somente após dezessete dias da primeira Solicitação de Auditoria e, após a reiteração da mesma é que o gestor se manifestou sobre as recomendações da CGU/Regional-PA, no caso, para pedir prorrogação de prazo.

Recomendações:

Recomendação 1:

Apurar responsabilidade pela prorrogação de ofício do convênio 626348 com prazo de vigência expirado e com indícios de irregularidade, situação que enseja a instauração de Tomada de Contas Especial.

Recomendação 2:

Instaurar Tomada de Contas Especial para apurar os fatos apontados (aditamento do convênio após encerramento da sua vigência, execução do objeto após o término da vigência do convênio, ausência de fiscalização e acompanhamento do convênio e ausência da apresentação da prestação de contas final), identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao Erário.

3.2.1.3. Constatação

Manutenção da vigência do convênio 651539 após verificação da falta de capacidade técnica e operacional do convenente.

O INCRA celebrou, em 30 de dezembro de 2008, o convênio nº 651539-SIAFI, com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará - EMATER, para elaboração de 11 (onze) Planos de

Desenvolvimento do Assentamento-PDA em 11 projetos de Assentamento Extrativista e prestação de serviços de assessoria técnica social e ambiental à reforma agrária-ATES a 8.383 famílias de 16 de 20 agricultores. O convênio previa o aporte pelo concedente de R\$ 10.475.400,00 (dez milhões quatrocentos e setenta e cinco mil e quatrocentos reais) e de R\$ 1.047.540,00 (um milhão, quarenta e sete mil, quinhentos e quarenta reais) pelo conveniente, em serviços economicamente mensuráveis.

Foi liberada uma parcela no valor de R\$ 1.047.540,00 em 18/05/2009, complementada em 27/05/2009 por outra parcela no valor de R\$ 17.020,50.

Da análise do convênio, verificou-se que, apesar da falta de capacidade técnica e operacional do conveniente, o INCRA não procedeu à rescisão unilateral do Convênio, medida sugerida pelo setor de ATES do INCRA-SR(01) desde novembro de 2009 e ratificada por recomendação da CGU em abril de 2011, conforme a seguir relatado.

Desde a primeira fiscalização realizada pelo Setor de Assessoria Técnica Social e Ambiental à Reforma Agrária-ATES do INCRA-SR(01), ficou evidenciado que a EMATER não tinha capacidade técnica e operacional para desenvolver as atividades pactuadas.

Fiscalizações posteriores apontaram que a Concedente continuou a não cumprir com as metas pactuadas, mesmo após reformulação do Plano de Trabalho, conforme foi sugerido na primeira fiscalização feita pelo INCRA. Em vista disso, em novembro de 2010 os fiscais (asseguradores) do Convênio emitiram relatório detalhando a não execução do Convênio em virtude da indisponibilidade de recursos e de condições técnicas e sugeriram a rescisão do Convênio. A Procuradoria do INCRA manifestou-se sobre o assunto, em 24/12/2010, propondo a notificação da EMATER-PA para que apresentasse, no prazo de 30 (trinta) dias, suas razões sobre o Relatório Analítico emitido pelos fiscais. Caso não houvesse manifestação no prazo determinado, o INCRA deveria proceder à rescisão unilateral do Convênio. Foram propostos, ainda, a retenção das parcelas a serem liberadas e o imediato bloqueio da conta corrente aberta no Banco do Brasil para recebimento dos recursos.

A conveniente foi notificada em 02/02/2011, entretanto, na Auditoria de Gestão de 2010, realizada em abril de 2011, foi constatado que o convênio ainda continuava em vigência. Em vista disso, foi recomendado ao INCRA-SR(01) que rescindisse o convênio e instaurasse Tomada de Contas Especial para apurar a omissão no dever de prestar contas e a ausência de execução do objeto do convênio. Foi recomendado, ainda, que o INCRA promovesse a inscrição de inadimplência do convênio nº 651539/2008 no SICONV.

O INCRA-SR(01) não providenciou a rescisão do Contrato, tendo concedido por duas vezes prazo para que a EMATER apresentasse a prestação de contas dos recursos recebidos, o que só ocorreu em 30/09/2011.

Em 20/10/2011 o INCRA-SR (01) inscreveu a EMATER no CAUC. Em 04/11/2011, a inscrição foi retirada em virtude do MEMO/INCRA/SR(01)/s/nº ter informado à Divisão Administrativa que a prestação de contas já havia sido entregue. Decorridos mais de 02 meses da entrega da prestação de contas, essas não foram analisadas e o convênio continua em vigor. Em vista dos fatos relatados, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201115340/04, foi solicitado ao INCRA-SR(01) que apresentasse as razões de não ter atendido as recomendações da CGU, bem como que apresentasse os Pareceres Técnicos e Financeiros sobre a prestação de Contas do Convênio.

Causa:

De acordo com o Artigo 136 do Regimento Interno do INCRA, Portaria nº 20/2009, incumbe ao Superintendente Regional planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades afeta às respectivas unidades, bem como ordenar despesas de suas respectivas áreas. Ainda conforme o inciso XII do Artigo 132, incumbe aos Superintendentes Regionais assinar, renovar, rescindir, alterar e aditar convênios, contratos, acordos e instrumentos congêneres.

A decisão do Superintendente em manter o convênio 651539 em vigor foi justificada pela mudança do Governo Estadual. Contudo, o Superintendente teve conhecimento das situações de impropriedades envolvendo este Convênio, informadas pelos asseguradores (fiscais) do Convênio e pela Procuradoria Jurídica da Autarquia, não adotou as medidas necessárias para rescindir o convênio e efetuar o ressarcimento ao erário.

Manifestação da Unidade Examinada:

Durante os trabalhos de Auditoria da Avaliação da Gestão, foi solicitado ao gestor, por meio da SA 201203475/001, de 03/04/2012, reiterada pela SA 201203475/014, de 20/04/2012, que informasse as providências adotadas para o cumprimento das recomendações contidas no Relatório de Auditoria de Acompanhamento de Gestão 201115340, referente ao Convênio ora em análise.

O INCRA se manifestou, por meio do Ofício INCRA/SR(01)G/PA/Nº049/2011, de 07/12/2011:

“As ocorrências verificadas na presente constatação infelizmente se prolongaram até 26/09/2011 face as ponderações apresentadas pelo Conveniente em reuniões realizadas nesta Sede, onde alegou transição do governo Estadual no início deste exercício e que aquela entidade necessitava de um prazo para regularização das pendências apontadas no relatório de fiscalização. Decorrido o prazo concedido para resolução das pendências, a conveniente apresentou a prestação de contas e que será devidamente analisada por nosso Núcleo de Convênios, após manifestação da área técnica sobre o cumprimento do objeto executado.

Informamos que até a presente data não houve manifestação técnica sobre a execução do objeto de acordo com as parcelas do convênio disponibilizadas para a conveniente, sendo que a análise financeira depende desse parecer técnico, o que ainda não se encontra concluído devido a ausência dos servidores da área de ATEs, e que se encontram em campo realizando fiscalização in loco do objeto conveniado.”

Em resposta à da SA 201203475/001, de 03/04/2012, o Superintendente Regional SR (01), por meio do Ofício INCRA/SR(01)G/PA/Nº 511/2012, de 26/04/2012, informou:

“Em atendimento a Solicitação de Auditoria 201203475/014 onde requer informações sobre as providências adotadas para cumprimento das recomendações contidas nos Relatórios de Auditoria de Acompanhamento de Gestão 201115340 e 201115341, recebidos nesta Superintendência Regional através do Ofício nº 4947/2012/CGU-Regional/PA/CGU/PR em 24 de fevereiro de 2012. Esclarecemos a V. Sa. que, no decorrer do mês de março/2012 nossos técnicos estiveram envolvidos com a elaboração do Relatório de Gestão e Processo de Contas do exercício 2011, além da participação em encontros setoriais no INCRA/BSB para definição de programação e metas para o exercício em curso. Como consequência, face a complexidade das recomendações com notificações, definições de prazos para atendimento e outras ações propostas, não conseguimos avançar nos itens elencados pela equipe de Auditoria, razão pela qual neste momento vimos solicitar a concessão de um prazo adicional de 30 (trinta) dias, e possamos oferecer os subsídios de cumprimento das recomendações ali discriminadas”.

Análise do Controle Interno:

O artigo 55 da Portaria Interministerial 127/2008 determina:

“O concedente ou contratante comunicará ao conveniente ou contratado e ao interveniente, quando houver, quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica ou legal, e suspenderá a liberação dos recursos, fixando prazo de até trinta dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos, podendo ser prorrogado por igual período.

§ 1º Recebidos os esclarecimentos e informações solicitados, o concedente ou contratante disporá do prazo de dez dias para apreciá-los e decidir quanto à aceitação das justificativas apresentadas, sendo que a apreciação fora do prazo previsto não implica aceitação das justificativas apresentadas.

§ 2º Caso não haja a regularização no prazo previsto no caput, o concedente ou contratante:

I - realizará a apuração do dano; e

II - comunicará o fato ao conveniente ou contratado para que seja ressarcido o valor referente ao dano.

§ 3º O não atendimento das medidas saneadoras previstas no § 2º ensejará a instauração de tomada de contas especial."

O artigo 62 da Portaria Interministerial nº 127, de 29/05/2008 determina:

"Art. 62. Constituem motivos para rescisão do convênio ou do contrato de repasse:

I - o inadimplemento de qualquer das cláusulas pactuadas;

(...)

Parágrafo único. A rescisão do convênio ou do contrato de repasse, quando resulte dano ao erário, enseja a instauração de tomada de contas especial."

Da manifestação apresentada, fica evidenciado que o INCRA-SR (01), na execução do Convênio nº 651539, não tomou as medidas previstas nos normativos acima transcritos, optando por manter o convênio em vigor, em situação de adimplência no SIAFI, a despeito das recomendações dos fiscais do Contrato e da CGU.

As justificativas apresentadas pelo gestor para o não atendimento das recomendações da CGU/Regional-PA, constantes no Relatório de Auditoria de Acompanhamento de Gestão 201115340, não elidem as irregularidades apontadas. Ademais, discordamos do posicionamento do gestor de que se trata de recomendações complexas; pelo contrário, são perfeitamente factíveis e estão dentro do que preceitua a legislação vigente sobre a matéria. Ainda cabe registrar que somente após dezessete dias da primeira Solicitação de Auditoria e após a reiteração da mesma é que o gestor se manifestou sobre as recomendações da CGU/Regional-PA, no caso, para pedir prorrogação de prazo.

Recomendações:

Recomendação 1:

Proceder, de imediato, a análise da Prestação de contas do Convênio nº 651539.

Recomendação 2:

Instituir controles para que a Autarquia obedeça os normativos que tratam da celebração de convênio pelos Órgãos Federais, especialmente no que diz respeito à tomada de providências tempestivas para rescisão de convênios em que a fiscalização aponta o não cumprimento de cláusulas pactuadas.

3.2.1.4. Constatação

Ausência de fiscalização e acompanhamento da execução do objeto do Convênio SIAFI nº 652425, morosidade na análise da prestação de contas, inexecução do objeto e ausência de diligências junto à conveniente para o recolhimento de valor não utilizado, cujo montante corresponde a R\$ 7.669.458,64.

O INCRA-SR(01) celebrou, em 31/12/2008, o Convênio nº 652425(SIAFI), com o Instituto de Terras do Pará - ITERPA, cujo objeto consistia “na regularização fundiária, georreferenciamento e titulação de imóveis rurais no Estado do Pará, conforme Plano de Trabalho”. O Convênio, no valor de R\$ 7.000.000,00, previa a liberação do recurso em parcela única após a publicação do extrato do Convênio.

Da análise do processo do Convênio, verificou-se a ocorrência de diversas falhas na gestão do convênio nº 652425, conforme a seguir detalhado.

Durante o prazo de vigência, não foi feita nenhuma fiscalização no Convênio, tendo sido expedido apenas um relatório de acompanhamento, em 13/10/2010, assinado pelo Chefe da Divisão de Ordenamento Fundiário, que resume informações fornecidas pelo próprio conveniente. O relatório registra que não foi constituído fiscal (assegurador do Convênio).

Em 2010, com a criação da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal- SRFA (criada na estrutura do INCRA para tratar de assuntos fundiários na Amazônia), os convênios que tivessem como objeto a regularização fundiária, celebrados pelas Superintendências Regionais do INCRA, deveriam ser transferidos para aquela Superintendência. Entretanto, após exame dos autos do Convênio nº 652425 pela SRFA, foram detectadas falhas tanto no processo de transferência, como na formalização do convênio e na ausência de nomeação de fiscal do Convênio, o que levou à devolução dos autos para o INCRA-SR(01). Embora não haja documento formalizando a decisão, o Convênio permaneceu sob a alçada do INCRA-SR(01).

Com o término da vigência do Convênio em 30/05/2011, o INCRA-SR(01) notificou o ITERPA para apresentação da prestação de contas, o que só ocorreu em 28/07/2011. Em 24 de novembro de 2011, o Núcleo de Convênio procedeu à análise da prestação de contas, quando foram apontadas diversas situações a serem regularizadas, a exemplo da ausência de recolhimento do valor não utilizado, que na data de 28/07/2011 importava em R\$ 7.669.458,64.

De acordo com a prestação de contas, a execução financeira do Convênio foi a seguinte, até a data de 28/07/2011:

Valor concedido: R\$ 7.000.000,00

Contrapartida: R\$ 792.841,57

Rendimentos: R\$ 840.499,04

Executado: R\$ 963.840,24

Despesas bancárias 41,73

Saldo R\$ 7.669.458,64.

Verifica-se, portanto, que o INCRA-SR (01) foi ineficiente na formalização do convênio nº 652425, como constatado pela Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal- SRFA em 2010, no acompanhamento e fiscalização da correta execução do objeto e na análise da prestação de contas (não houve verificação física do cumprimento do objeto) pois não atendeu, em nenhuma dessas etapas, o disposto na Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008, que estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

Foi solicitado ao INCRA/SR-01, por meio das SA 201203475/001, de 03/04/2012, reiterada pela SA 201203475/014, de 20/04/2012, que apresentasse as providências adotadas visando atender às seguintes recomendações da CGU constantes no Relatório de Auditoria de Acompanhamento da Gestão 201115340: designar servidor da área fundiária para emissão do Relatório de Cumprimento do Objeto; notificar o ITERPA para recolhimento imediato do valor não utilizado, devidamente corrigido e para apresentação de informações/esclarecimento a respeito das despesas impugnadas. Após trinta dias da notificação, se o conveniente não se manifestar, registrar o fato no SICONV e adotar as providências necessárias para a instauração de Tomada de Contas Especial; tomar medidas de caráter emergencial visando prover, de imediato, o setor de convênio de pessoal mínimo necessário para atualizar a análise das prestações de conta dos convênios; cumprir as disposições da Portaria interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008, quanto a formalização, acompanhamento e fiscalização dos convênios.

Entretanto, em nenhum momento o INCRA apresentou evidência sobre a realização de diligência junto ao ITERPA.

Causa:

De acordo com o Artigo 136 do Regimento Interno do INCRA, Portaria nº 20/2009, incumbe ao Superintendente Regional planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades afeta às respectivas unidades, bem como ordenar despesas de suas respectivas áreas.

Ainda de acordo com o Regimento Interno do INCRA, inciso XII do Artigo 132, incumbe aos Superintendentes Regionais assinar, renovar, rescindir, alterar e aditar convênios, contratos, acordos e instrumentos congêneres.

O Superintendente do INCRA/SR-01 não adotou providências visando sanear as irregularidades apontadas, mesmo após a análise da prestação de contas, quando foram apontadas diversas situações a serem regularizadas, a exemplo da ausência de recolhimento do valor não utilizado, que na data de 28/07/2011 importava em R\$ 7.669.458,64.

De acordo com o Artigo 134 do Regimento Interno do INCRA, Portaria nº 20/2009, incumbe ao Chefe de Divisão dirigir, coordenar, orientar e supervisionar o controle e fiscalização da execução dos trabalhos de sua área de competência.

O Chefe de Divisão de Administração não diligenciou a conveniente, mesmo após a análise da prestação de contas, quando foram apontadas diversas situações a serem regularizadas, a exemplo da ausência de recolhimento do valor não utilizado, que na data de 28/07/2011 importava em R\$ 7.669.458,64.

Manifestação da Unidade Examinada:

Durante os trabalhos de auditoria da avaliação da gestão, foi solicitado ao gestor, por meio da SA 201203475/001, de 03/04/2012, reiterada pela SA 201203475/014, de 20/04/2012, que informasse as providências adotadas para o cumprimento das recomendações contidas nos Relatório de Auditoria de Acompanhamento de Gestão 201115340, referente ao Convênio ora em análise.

O Diretor Administrativo do INCRA-SR(01), por meio do ofício INCRA/SR(01)G/PA/Nº 047/2011, de 07/12/2011, informou:

“1) A ausência da indicação do assegurado foi proveniente da indefinição se a referida atribuição seria desenvolvida por servidores lotados nesta regional, ou por servidores lotados na Divisão de Regularização Fundiária da Amazônia – Programa Terra Legal, área descentralizada do INCRA, e responsável por todo o assunto de regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal.

2) Não foi observado pela conveniente a apresentação dos relatórios trimestrais de execução físico-

financeira, pois consideraram que poderiam apresentar somente os relatórios finais visto que o convênio foi liberado em parcela única. Em relação a ausência de parecer sobre a execução física e atingimento do objeto por esta concedente, estamos ultimando providências para resolução da pendência.

3) Pelos motivos apresentados por nosso Núcleo de Convênios no MEMO NCCR/nº 35/2011 – item 3 em anexo, é que não estamos conseguindo atender todos os prazos estabelecidos, fato que atualmente nos preocupa e estamos envidando esforços para regularizarmos todos os passivos existentes.”

Em resposta à SA 201203475/001, de 03/04/2012, o Superintendente Regional SR (01), por meio do Ofício INCRA/SR(01)G/PA/Nº 511/2012, de 26/04/2012, informou:

“Em atendimento a Solicitação de Auditoria 201203475/014 onde requer informações sobre as providências adotadas para cumprimento das recomendações contidas nos Relatórios de Auditoria de Acompanhamento de Gestão 201115340 e 201115341, recebidos nesta Superintendência Regional através do Ofício nº 4947/2012/CGU-Regional/PA/CGU/PR em 24 de fevereiro de 2012. Esclarecemos a V. Sa. que, no decorrer do mês de março/2012 nossos técnicos estiveram envolvidos com a elaboração do Relatório de Gestão e Processo de Contas do exercício 2011, além da participação em encontros setoriais no INCRA/BSB para definição de programação e metas para o exercício em curso. Como consequência, face a complexidade das recomendações com notificações, definições de prazos para atendimento e outras ações propostas, não conseguimos avançar nos itens elencados pela equipe de Auditoria, razão pela qual neste momento vimos solicitar a concessão de um prazo adicional de 30 (trinta) dias, e possamos oferecer os subsídios de cumprimento das recomendações ali discriminadas”.

Análise do Controle Interno:

Quanto à ausência de nomeação do fiscal do convênio, não procede a informação do Diretor Administrativo do INCRA-SR(01), tendo em vista que apenas em 02/02/2010, após a criação da SRFA, a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do INCRA-Sede expediu o Memorando Circular nº 05/DF/INCRA, solicitando relatórios de acompanhamento dos convênios de regularização fundiária e Digitalização do Acervo Fundiário, com o objetivo de promover a transferência desses convênios para a SRFA. Como o convênio foi celebrado em 31/12/2008, a nomeação do assegurado (fiscal) deveria ter ocorrido logo após essa data.

A apresentação de relatórios trimestrais de execução físico-financeira estava prevista no termo de convênio e independia da quantidade de parcelas a serem liberadas. Faltou cobrança junto ao conveniente, devido exatamente à falta de fiscal do convênio.

Ademais, apenas 13,8% dos recursos repassados foram utilizados, o que demonstra a inexecução da execução do objeto do convênio.

A carência de servidores vem sendo apontada pelo INCRA-SR(01) nos Relatórios de Gestão, sendo que, no Relatório de Gestão de 2010, a falta de capacidade operacional, decorrente do baixo número de servidores, foi apontada como um dos fatores críticos da gestão. Em que pese essa situação, considerando que o INCRA-SR(01) tem contabilizado em seu balancete, em 31/12/2011, na conta saída de recurso (convênios), o montante de R\$ 119.696.161,70, há necessidade de que sejam tomadas medidas internas urgentes para prover o setor de convênios de um quantitativo de pessoal suficiente para atender a demanda, nos termos da Portaria Interministerial MP/MF/MCT Nº 127, de 29 de maio de 2008.

As justificativas apresentadas pelo gestor para o não atendimento das recomendações da CGU/Regional-PA, constantes no Relatório de Auditoria de Acompanhamento de Gestão 201115340, não elidem as irregularidades apontadas. Ademais, discordamos do posicionamento do gestor de que se trata de recomendações complexas, pelo contrário, são perfeitamente factíveis e estão dentro do que preceitua a legislação vigente sobre a matéria. Ainda cabe registrar que somente após dezessete dias da primeira Solicitação de Auditoria e, após a reiteração da mesma, é que o gestor se manifestou sobre as

recomendações da CGU/Regional-PA, no caso para pedir prorrogação de prazo.

Recomendações:

Recomendação 2:

Adotar providências para que seja emitido, de imediato, o parecer técnico sobre o cumprimento do objeto do convênio.

Recomendação 3:

Notificar o ITERPA para recolhimento imediato do valor não utilizado, devidamente corrigido e para apresentação de informações/esclarecimentos a respeito das despesas impugnadas. Registrar o fato no SIAFI/SICONV e adotar as providências necessárias para a instauração de Tomada de Contas Especial, caso necessário.

Recomendação 4:

Tomar medidas de caráter emergencial visando prover, de imediato, o setor de convênio de pessoal mínimo necessário para atualizar a análise das prestações de contas dos convênios.

Recomendação 5:

Adotar medidas para cumprir as disposições da Portaria interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008, quanto à formalização, acompanhamento e fiscalização dos convênios.

3.2.1.5. Constatação

Execução ineficiente do projeto previsto no Convênio 513497, cujo montante corresponde a R\$10.962.970,00, e ausência de fiscalização pela SR.

O INCRA/SR-01 celebrou o Convênio SIAFI nº 513497, com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará – EMATER/PA, em 02/12/2004. O Convênio teve o aporte financeiro de R\$10.962.970,00, sendo R\$4.695.100,00 oriundos do INCRA e R\$6.267.870,00 de contrapartida da Conveniente, tendo como objeto a Elaboração de Planos de Recuperação de Assentamentos e a prestação de serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária – ATES a famílias de agricultores assentados no(s) Projeto(s) de Assentamentos PARAGONORTE, FLORESTA GURUPI, SURUBIJU, RIO DAS CRUZES, CRISTALINO I, CRISTALINO II, TAPAJÓS, IPIRANGA, NOVA ESPERANÇA, SOCO I, CRUZEIRÃO, NOVA FRONTEIRA e SANTA JÚLIA, de acordo com os preceitos e orientações propostas pela Divisão de Acompanhamento de Processos Finalísticos-SDMP, da Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário.

Em análise aos autos do processo do Convênio em referência, cuja vigência encerrou em 30/12/2008, foi observada diversas ocorrências que proporcionaram uma execução ineficiente do Projeto, cujos aspectos negativos concorreram para o descumprimento de seu objeto e inviabilizaram a sua continuidade.

As ocorrências dizem respeito a falhas na execução do projeto, tanto no aspecto da execução física, quanto no acompanhamento e controle por parte da Concedente. São exemplos de falhas que contribuíram para a ineficácia do Projeto: intempestividade na execução física, intempestividade na

entrega e na análise das prestações de contas, dentre outras situações que concorreram para o insucesso do projeto.

Ante as deficiências na execução do projeto e na apresentação das Prestações de Contas, com o fim da vigência do Convênio, o INCRA expediu o Ofício/INCRA/SR(01)/G/Nº 1942/2011, de 04/11/2011, que notifica a Conveniente à regularização das Prestações de Contas Parciais e Final no prazo de 20 dias (item IV do Ofício), além da comprovação de aplicação financeira dos recursos e outras pendências apontadas (item VI, VII e VIII) – fls.4076 a 4082 dos autos do processo. Dessa maneira, considerando que o SIAFI indica que o Convênio se encontra com situação ADIMPLENTE e com parcela A APROVAR no valor de R\$ 2.537.349,00, fato que contrasta com a análise dos autos, a Controladoria-Geral da União, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201115341/05, solicitou ao INCRA – SR-01 os esclarecimentos a seguir:

Item 01 – quais os motivos para permanência dessa situação no sistema, uma vez que a defasagem temporal a partir do término da vigência é bastante significativa;

Item 02 – os motivos que levam à apresentação de Prestação de Contas e suas respectivas análises em períodos intempestivos, considerando os períodos máximos previstos na IN Nº 01/97 e cláusulas décima e décima-primeira dos Termos do Convênio;

Item 03 – informar se foi efetuado o registro da Conveniente/Interveniente no Cadastro de Inadimplentes;

Item 04 – informar se foi aberta a formalização de Processo de Tomada de Contas Especial; e

Item 05 – informar sobre os procedimentos a serem desenvolvidos pela Administração, visando à regularização do Convênio e “fechamento” das Prestações de contas, haja vista que a Conveniente, decorridos 38 (trinta e oito) dias, ainda não apresentou manifestação sobre o Ofício/INCRA anteriormente citado.

Causa:

Ausência de providências por parte do dirigente da Entidade (responsável pela gestão dos recursos) visando adotar as medidas necessárias ao saneamento das irregularidades apontadas, mesmo após recomendações da CGU nesse sentido, constantes no Relatório de Auditoria de Acompanhamento da Gestão 201115341, quais sejam: fazer gestão junto ao INCRA/Sede com o objetivo de suprir as carências de recursos humanos para o exercício das atividades de acompanhamento e fiscalização dos convênios; atualizar a análise das prestações de conta dos convênios e atualizar os registros no sistema SIAFI para espelhar a real situação do Convênio.

O Superintendente Regional, dirigente do Órgão é a autoridade administrativa federal competente para autorizar a instauração de TCE, no âmbito do INCRA/SR01, nos termos da art. 1º, §1º, da IN/TCU 56/2007. Ao não adotar as providências legais necessárias, o gestor incorre em prática de ato de gestão ilegal, visto estar infringindo norma legal.

De acordo com o Artigo 134 do Regimento Interno do INCRA, Portaria nº 20/2009, incumbe ao Chefe de Divisão dirigir, coordenar, orientar e supervisionar o controle e fiscalização da execução dos trabalhos de sua área de competência.

O Chefe de Divisão deixou de exercer suas competências ao não adotar providências visando à regularização do convênio 513497 (falhas na execução do projeto, descontinuidade e descumprimento na execução do objeto).

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta aos questionamentos formulados pela Controladoria-Geral da União, a Superintendência Regional do INCRA – SR-01 emitiu o OF.INCRA/SR(01)G/PA/Nº 066/2011, de 14/12/2011, com a manifestação a seguir:

“Quanto ao questionamento informamos que promovemos em 27.12.2011 o registro em inadimplência do convênio através da 2011NS002485, sendo que posteriormente com a apresentação da prestação de contas e anexos, a área de ATES desta regional solicitou a retirada de tal situação com retorno para a situação de A APROVAR (2011NS002673) ambas em anexo, considerando que iriam preliminarmente promover a análise da documentação apresentada para em seguida submeter a análise do nosso Núcleo de Convênios, responsável pela análise da prestação de contas em sua parte formal e aritmética.”

“Sobre a intempestividade na análise das contas, esclarecemos que a dificuldade relacionada ao pouco efetivo de servidores nesta regional, compromete significativamente o atendimento dos prazos estabelecidos na IN 01/97, razão da nossa falha no atendimento desses prazos, principalmente pelo grande passivo de convênios na situação relatada nesta Superintendência.”

“Como mencionado anteriormente, realizamos o registro em inadimplência, porém com apresentação da prestação de contas o registro foi atualizado para a situação de A APROVAR.”

“Em relação a formalização do processo de TCE, tendo em vista o recebimento da prestação de contas, aguardamos prévia manifestação da área técnica e dos asseguradores para que informem sobre a necessidade de notificação da conveniente e possibilidade de abertura de Tomada de Contas Especial na forma da legislação vigente.”

“Finalizando, considerando a necessidade da conclusão do relatório técnico a ser expedido pelo assegurador, providenciaremos imediata regularização das contas do Convênio, tão logo os autos sejam disponibilizados para análise final da prestação de contas.”

Durante os trabalhos de Auditoria da Avaliação da Gestão, foi solicitado ao gestor, por meio da SA 201203475/001, de 03/04/2012, reiterada pela SA 201203475/014, de 20/04/2012, que informasse as providências adotadas para o cumprimento das recomendações contidas no Relatório de Auditoria de Acompanhamento de Gestão 201115341, referente ao Convênio ora em análise.

Em resposta à SA 201203475/001, de 03/04/2012, o Superintendente Regional SR (01), por meio do Ofício INCRA/SR(01)G/PA/Nº 511/2012, de 26/04/2012, informou:

“Em atendimento a Solicitação de Auditoria 201203475/014 onde requer informações sobre as providências adotadas para cumprimento das recomendações contidas nos Relatórios de Auditoria de Acompanhamento de Gestão 201115340 e 201115341, recebidos nesta Superintendência Regional através do Ofício nº 4947/2012/CGU-Regional/PA/CGU/PR em 24 de fevereiro de 2012. Esclarecemos a V. Sa. que, no decorrer do mês de março/2012 nossos técnicos estiveram envolvidos com a elaboração do Relatório de Gestão e Processo de Contas do exercício 2011, além da participação em encontros setoriais no INCRA/BSB para definição de programação e metas para o exercício em curso. Como consequência, face a complexidade das recomendações com notificações, definições de prazos para atendimento e outras ações propostas, não conseguimos avançar nos itens elencados pela equipe de Auditoria, razão pela qual neste momento vimos solicitar a concessão de um prazo adicional de 30 (trinta) dias, e possamos oferecer os subsídios de cumprimento das recomendações ali discriminadas”.

Análise do Controle Interno:

Novamente o INCRA – SR-01 se depara com a carência de servidores para dar cumprimento às suas atividades, especialmente as que se referem aos convênios, objeto do assunto ora tratado.

A análise e conclusão das prestações de contas, tanto parciais quanto finais, tem sido objeto de demora significativa por parte do INCRA, considerando os prazos estabelecidos na IN 01/1997, na Portaria

127/2008 e também regulados nos termos dos convênios, além dos registros no SIAFI, cuja fidedignidade se acha comprometida.

Cabe à Superintendência Regional do INCRA no Pará (SR-01) a busca de adequação de suas atividades no sentido de que tais avenças não sofram quaisquer prejuízos, inclusive na sua execução física, que podem trazer comprometimento à eficácia de suas metas operacionais.

Assim, urge que a Administração busque, pelos meios pertinentes, as melhores alternativas para desembaraço de suas fragilidades, inclusive junto ao Órgão Central, visando adequar-se aos termos que norteiam tais pactuações e atentando para os normativos que regem a matéria, notadamente a IN/STN nº 01/1997 e a Portaria 127/2008.

As justificativas apresentadas pelo gestor para o não atendimento das recomendações da CGU/Regional-PA, constantes no Relatório de Auditoria de Acompanhamento de Gestão 201115341, não elidem as irregularidades apontadas. Ademais, discordamos do posicionamento do gestor de que se trata de recomendações complexas, pelo contrário, são perfeitamente factíveis e estão dentro do que preceitua a legislação vigente sobre a matéria. Ainda cabe registrar que somente após dezessete dias da primeira Solicitação de Auditoria e, após a reiteração da mesma, é que o gestor se manifestou sobre as recomendações da CGU/Regional-PA, no caso para pedir prorrogação de prazo.

Recomendações:

Recomendação 1:

Tomar medidas de caráter emergencial visando prover, de imediato, o setor de convênio de pessoal mínimo necessário para atualizar a análise das prestações de contas dos convênios e atualizar os registros no sistema SIAFI para espelhar a real situação do Convênio.

Recomendação 2:

Determinar aos setores envolvidos nas análises do convênio 513497 que enviem esforços no sentido de concluir as tarefas a seu cargo, visando à conclusão do processo, notificando a Conveniente, se for o caso, para que tome as medidas cabíveis à regularização e “fechamento” do Convênio e, se for o caso, instaure a Tomada de Contas Especial.

3.2.1.6. Constatação

Convênio nº 601517 com vigência vencida há mais de 03 anos e com prestação de contas impugnada, encontrando-se, todavia, como ADIMPLENTE no SIAFI.

O INCRA/SR-01 celebrou o Convênio SIAFI nº 601517, com a Associação de Universidades Amazônicas – UNAMAZ, em 24/12/2007. O Convênio teve o aporte financeiro de R\$ 198.394,00, sendo R\$ 180.359,00 de participação do INCRA e R\$18.035,00 de contrapartida, tendo como objeto a Elaboração de 07 (sete) Relatórios Antropológicos de caracterização histórica, econômica e sociocultural para identificação e regularização e delimitação de territórios de remanescentes das comunidades quilombolas do Estado do Pará, visando sua regularização fundiária.

Foi verificado que a conveniente apresentou a prestação de contas final do convênio em 30/06/2008, por meio de seu Ofício nº 25/2008. O INCRA, por meio de força tarefa, procedeu à análise da Prestação de Contas e emitiu Parecer Financeiro em 21/11/2008, no qual aponta pendências, inclusive devolução de

recursos ao Erário. A Conveniente apresentou defesa formal em 29/12/2008, por meio da qual apresenta suas razões e solicita aprovação da Prestação de Contas. Entretanto, somente em 24/11/2011, decorridos quase 03 (três) anos, em nova análise da Prestação de Contas e considerando a defesa impetrada pela Conveniente, o Núcleo de Contratos e Convênios do INCRA sugeriu notificação da UNAMAZ para, no prazo de 30 (trinta) dias, efetuar a regularização de pendências, inclusive recolhimento de valores impugnados, procedimento que ainda está sendo aguardado. Tanto a notificação, quanto o recolhimento ainda não foram realizados

Ante o exposto, é de se observar que o trâmite processual se encontra numa defasagem processual acentuada, ao se considerar que o Convênio em questão teve sua vigência expirada em 21/06/2008. O vácuo apresentado entre a entrega da Prestação de Contas, a sua análise e a defesa interposta pela Conveniente em confronto com a notificação expressa pela Concedente, que foi emitida quase 03 (três) anos depois, configura uma situação de anormalidade que vai de encontro aos Termos contratuais (cláusula Décima) e ditames da IN 01/1997 – especialmente o art. 31.

Ressalta-se que apesar da identificação de irregularidades, o convênio 601517 ainda se encontra registrado no SIAFI com “Adimplente”.

Causa:

De acordo com o Artigo 136 do Regimento Interno do INCRA, Portaria nº 20/2009, incumbe ao Superintendente Regional planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades afeta às respectivas unidades, bem como ordenar despesas de suas respectivas áreas.

Ainda de acordo com o Regimento Interno do INCRA, inciso XII do Artigo 132, incumbe aos Superintendentes Regionais assinar, renovar, rescindir, alterar e aditar convênios, contratos, acordos e instrumentos congêneres.

O Superintendente não adotou providências visando sanear as irregularidades apontadas no Convênio 601517, mesmo após nova análise da prestação de contas, em 24 de novembro de 2011, quando foram apontadas uma série de inconsistências praticadas pela conveniente, nos aspectos físico e financeiro e a prestação de contas foi impugnada pela equipe do Incra.

De acordo com o Artigo 134 do Regimento Interno do INCRA, Portaria nº 20/2009, incumbe ao Chefe de Divisão dirigir, coordenar, orientar e supervisionar o controle e fiscalização da execução dos trabalhos de sua área de competência.

Ainda de acordo com o Regimento Interno do INCRA, alíneas “d, f, g e h” do inciso II do Artigo 114, incumbe à Divisão de Administração examinar a prestação de contas dos convênios, instaurar Tomada de Contas Especial, promover o registro da inadimplência no CADIN e SIAFI, controlar e acompanhar a execução dos convênios.

O Chefe de Divisão de Administração não diligenciou a conveniente, mesmo após nova análise da prestação de contas, em 24 de novembro de 2011, quando foram apontadas uma série de inconsistências praticadas pela conveniente, nos aspectos físico e financeiro e a prestação de contas foi impugnada pelo equipe do INCRA.

Manifestação da Unidade Examinada:

Assim, diante do quadro apresentado, foi expedida a SA nº 201115341/01, de 30/11/2011, que solicita as razões sobre a situação apresentada, tendo em vista que, apesar de expirado o prazo de vigência em 21/06/2008, o Convênio encontra-se pendente de “fechamento”, bem como, conforme registro no SIAFI, o mesmo apresenta situação ADIMPLENTE e recursos A APROVAR no valor de R\$60.000,00, ocorrências que contrastam com a realidade dos fatos.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201115341/01 a Administração apresentou manifestação por meio do Memorando NCCR/34/2011, de 01/12/2011, com as informações a seguir:

“A prestação de contas do Convênio SIAFI nº 601517 não foi analisada em tempo hábil em razão da grande demanda de processos a serem analisados e ao número reduzido de servidores lotados no setor, os quais estão tendo que dar conta da análise do estoque de convênios sob a égide da IN/STN/01-97, dos convênios celebrados e encerrados sob a égide da Portaria 127/2008 e ainda de analisar as propostas de novos convênios a serem celebrados com o INCRA/SR (01).

O gestor desta regional, com o apoio da divisão de contabilidade do INCRA – SEDE estão envidando esforços no sentido de conseguir apoio de servidores de outras regionais para que consigamos zerar o estoque de convênios antigos e assim nos dedicarmos a análise da prestação de contas dos convênios regidos pela Portaria 127/2008.

O convênio em referência, analisado por um servidor de outra regional do INCRA, é um exemplo do interesse do gestor na mobilização para que consigamos atualizar nossas análises, cumprindo os prazos estabelecidos em lei.”

Análise do Controle Interno:

Em que pese as motivações que dizem respeito à insuficiência de servidores, alegadas pela Administração, esse fato não é incomum na Administração Pública.

Nas avenças produzidas pelo INCRA, consoante as tratadas no Relatório presente, é contumaz a entrega e análise das Prestações de Contas, Parciais e Finais, em discordância com os prazos previstos nos instrumentos pactuados, bem como das instruções normativas, especialmente a IN/STN nº 01/1997.

Cabe à Superintendência Regional do INCRA no Pará (SR-01) a busca de adequação de suas atividades no sentido de que tais avenças não sofram quaisquer prejuízos, inclusive na sua execução física, que podem trazer comprometimento à eficácia de suas metas operacionais.

Assim, urge que a Administração busque, pelos meios pertinentes, as melhores alternativas para desembaraço de seus gargalos operacionais, inclusive junto ao Órgão Central, visando adequar-se aos termos que norteiam tais pactuações e atentando para os normativos que regem a matéria, notadamente a IN/STN nº 01/1997.

Ademais, o lapso entre o término do convênio e a análise da prestação de contas pelo INCRA/SR01 está causando prejuízos ao erário, como evidenciado neste caso, em que restou configurada a inadimplência e a falta de recolhimento dos valores impugnados.

As justificativas apresentadas pelo gestor para o não atendimento das recomendações da CGU/Regional-PA, constantes no Relatório de Auditoria de Acompanhamento de Gestão 201115341, não elidem as irregularidades apontadas. Ademais, discordamos do posicionamento do gestor de que se trata de recomendações complexas; pelo contrário, são perfeitamente factíveis e estão dentro do que preceitua a legislação vigente sobre a matéria. Ainda cabe registrar que, somente após dezessete dias da primeira Solicitação de Auditoria e após a reiteração da mesma, é que o gestor se manifestou sobre as recomendações da CGU/Regional-PA, no caso para pedir prorrogação de prazo.

Recomendações:

Recomendação 1:

Notificar a UNAMAZ para recolhimento imediato do valor não utilizado do convênio 601517, devidamente corrigido, e para apresentação de informações/esclarecimentos a respeito das despesas impugnadas, registrar a inadimplência no SIAFI/SICONV e adotar as providências necessárias para a

instauração de Tomada de Contas Especial, se for o caso.

Recomendação 2:

Tomar medidas de caráter emergencial visando prover, de imediato, o setor de convênio de pessoal mínimo necessário para atualizar a análise das prestações de contas dos convênios e atualizar os registros no sistema SIAFI para espelhar a real situação do Convênio.

3.3. Subárea - RECURSOS EXIGÍVEIS

3.3.1. Assunto - RESTOS A PAGAR

3.3.1.1. Informação

Manutenção da inscrição de despesas em Restos a Pagar não Processados.

Durante o exercício 2011, o INCRA - Superintendência Regional/PA – Belém manteve a inscrição de despesas em Restos a Pagar Não Processados no valor total de R\$ 69.633.769,27. Desse montante, foram analisados processos que perfizeram o valor de R\$ 27.209.600,00, o que corresponde a 30,07%.

Após análise dos dados resultantes da consulta ao SIAFI Gerencial contendo despesas mantidas em Restos a Pagar Não Processados pelo INCRA e das justificativas apresentadas pelo gestor para fundamentar a manutenção em restos a pagar, referentes aos empenhos selecionados na amostra, verificou-se a regularidade da manutenção no exercício de 2011, havendo o enquadramento no art. 35 do Decreto 93872/86. A seguir relacionam-se os empenhos da amostra analisada:

Empenho	Natureza da Despesa	Restos a Pagar Não-Proc a Liquidar
2010NE000138	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	1.515.000,00
2010NE000139	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	1.820.000,00
2010NE000143	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	3.640.000,00
2010NE000145	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	2.893.800,00
2010NE000147	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	1.820.000,00
2010NE000151	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	1.500.000,00
2010NE000161	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	1.820.000,00

2010NE000179	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	1.500.000,00
2010NE000181	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	1.900.400,00
2010NE000184	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	1.838.200,00
2010NE000186	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	1.820.000,00
2010NE000198	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	3.000.000,00
2010NE000199	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	2.940.000,00
2010NE000236	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	2.309.200,00
2010NE000238	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	3.034.800,00
2010NE000327	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	1.791.200,00
2010NE000328	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	2.311.400,00

4. GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

4.1. Subárea - MOVIMENTAÇÃO

4.1.1. Assunto - PROVIMENTOS

4.1.1.1. Constatação

Descumprimento pela Entidade dos prazos previstos no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007 em 10 processos para registro no Sisac.

Em análise aos processos referentes aos atos de pessoal para fins de registro no SISAC, do total de 19 (dezenove) atos da Entidade realizados no exercício de 2011, foram analisados 05 (cinco) atos de aposentadoria e 05 (cinco) atos de concessão de pensão. Com efeito, verificou-se que a Entidade descumpriu os prazos previstos no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007 para os atos abaixo evidenciados:

Número do ato	Tipo de ato	Data do ato (1)	Registro no SISAC (2)	Dias entre (1) e (2)
---------------	-------------	-----------------	-----------------------	----------------------

04	Aposentadoria	24.05.2011	10.11.2011	170
04	Aposentadoria	06.04.2011	10.11.2011	218
04	Aposentadoria	20.05.2011	18.11.2011	182
04	Aposentadoria	14.07.2011	10.11.2011	119
04	Aposentadoria	25.01.2011	18.11.2011	297
05	Pensão Civil	18.08.2011	09.04.2012	144
05	Pensão Civil	22.02.2011	09.11.2011	260
05	Pensão Civil	14.09.2011	09.04.2012	117
05	Pensão Civil	04.08.2011	11.11.2011	99
05	Pensão Civil	28.01.2011	06.04.2012	434

Dessa forma, as informações pertinentes aos atos de concessão não foram cadastradas no SISAC e nem disponibilizadas para o respectivo órgão de controle interno no prazo de 60 sessenta dias.

Causa:

Insuficiência de treinamento e falta de capacitação da força de trabalho existente na Entidade.

Manifestação da Unidade Examinada:

A entidade se manifestou por meio do OF.INCRA/SR (01)G/PA/Nº 833/2012 de 16.07.2012, conforme segue.

“ Em atendimento a demanda apresentada na Solicitação de Auditoria, esclarecemos a V. Sª que conforme questionamentos relacionados aos Relatórios de Gestão 2009 e 2010, onde a falta de registros no sistema SISAC dos atos de aposentadorias e pensões instituídas era decorrente da inexistência de servidor(a) habilitado para lançamento desses registros, requisitamos no exercício de 2011 ao INCRA/BSB a realização de treinamento visando a capacitação no referido sistema, onde no início do mês de novembro/2011 houve o treinamento requerido, e como consequência conseguimos dar provimento a regularização de todos os registros em atraso no SISAC, conforme apresentado no quadro descrito na SA.

Quanto ao descumprimento do prazo estabelecido no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007, como mencionamos em respostas anteriores, tal fato ocorreu em função ao acima exposto, situação já devidamente regularizada a partir de novembro/2011.”

Análise do Controle Interno:

As extrapolações dos prazos de registro no sistema SISACNet dos atos citados ocorrem principalmente pela ausência tempestiva de providências da entidade quanto à capacitação do pessoal responsável pelo desenvolvimento destas ações, conforme se constata na própria justificativa do gestor. Ressalta-se, ainda, que o descumprimento do referido prazo ocasiona atraso e dificulta a execução dos processos de admissão, aposentadoria e pensão dos servidores, haja vista que o órgão de controle interno e o Tribunal de Contas da União também participam nestes atos para que os mesmos sejam validados.

Recomendações:

Recomendação 1:

Adotar providências para realização do registro e disponibilização dos atos de admissão e concessórios de aposentadoria e pensão no sistema SISACNet do Tribunal de Contas da União, conforme determina o art. 7º da IN/TCU nº 55/2007.

4.2. Subárea - REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

4.2.1. Assunto - CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

4.2.1.1. Constatação

Recebimento indevido de quintos e proventos integrais por servidor; servidor com 70 anos de idade ainda em atividade; inconsistência na aplicação do limite constitucional de remuneração para servidor; inclusão de informações pelo próprio servidor na folha de pagamento do SIAPE; servidor cedido e recebendo gratificações de desempenho na entidade; 16 pensões concedidas após 19/02/2004 e cadastradas em códigos menores que 52.

Foram analisados os dados da folha de pagamento de 22 (vinte e dois) servidores na Entidade, representando 9,69% do total, com vistas a avaliar a gestão de pessoas, por meio da observância à legislação sobre remuneração, cessão, requisição de pessoal, bem como sobre a concessão de aposentadorias, reformas e pensões. Assim, por intermédio da aplicação dos exames pela equipe, foram encontradas as seguintes ocorrências, listadas no quadro a seguir:

Constatações da folha de pagamentos

OCORRÊNCIAS	FATO	QUANTIDADE	MATRÍCULA SIAPE
12) Servidores com ingresso no cargo efetivo após 25/11/95 recebendo quintos.	Servidores que ingressaram em cargo efetivo após 25/11/1995 e que recebem incorporação da vantagem de quintos/décimos, decorrentes de exercício de cargo em comissão/função, na condição de sem vínculo com a administração pública. Observação: A partir da Medida Provisória nº 1.195, de 25/11/95, passou a ser requisito legal imprescindível para a incorporação do tempo de serviço em cargo em comissão	01	7726480

	ou função de direção, chefia ou assessoramento, o exercício concomitante de cargo efetivo regido pela Lei nº 8.112/90, cuja investidura deve ter ocorrido até 25/11/95.		
19) Servidor com idade superior a 70 anos ainda na situação de ativo permanente.	Servidores em atividade com idade igual ou superior a 70 anos.	01	1085534
21) Servidores/ Instituidores com ocorrência no SIAPE de aposentadoria com provento proporcional e estão recebendo provento integral.	Servidores/instituidores de pensão que estão no cadastro do SIAPE com ocorrência de aposentadoria com provento proporcional e gerando pagamentos correspondentes a provento integral.	01	0717804
30) Servidores Cedidos sem informação do valor da remuneração extra-SIAPE	Inconsistência na aplicação do limite constitucional (art. 37, inciso XI, da CF), em razão de ausência de informação ou pela sua inconsistência no cadastro do servidor cedido de órgão que não processa sua folha de pagamento pelo SIAPE.	01	719022
31) Inclusão de informações pelo próprio servidor habilitado no SIAPE (nível operacional), em sua respectiva folha de pagamento.	Pagamento irregular decorrente de inclusão, pelo próprio servidor, de informações em sua ficha financeira.	01	0718787
34) Servidores cedidos para órgãos recusáveis, que recebem, na origem, gratificação por desempenho/produktividade específica de sua carreira/plano de cargos.	Servidores cedidos que continuam recebendo gratificações de desempenho relativas aos órgãos/entidades de origem.	01	0719022
35) Pensões concedidas após 19/02/2004 cadastradas no SIAPE em Tipos menores que 52.	Ilegalidade dos pagamentos a título de pensão em situações distintas dos fundamentos em códigos de tipos de pensão menores que 52, implantados no SIAPE após a EC 41/2003.	16	0719114; 04613422; 04818555; 04414497; 03789845; 04578741; 04570804; 04569661; 04595637; 04742494; 04900008; 04819497; 04521161; 04818482; 04727401; 04819519

Causa:

Fragilidades nos controles internos administrativos e ausência de normas estabelecendo atribuições e responsabilidades dos agentes responsáveis pela regularidade dos pagamentos e pelo cumprimento da legislação na área de pessoal.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Ofício nº 30890/2011/CGU-Regional/PA/CGU-PR, de 17.10.2011, informou-se ao INCRA SR(01) sobre a ocorrência das inconsistências citadas acima e da necessidade de análise pela Entidade. Tendo em vista a ausência de manifestação, por meio do Ofício nº 5977/2012 de 01.03.2012, reiterou-se o teor daquele ofício. Haja vista que no decorrer dos trabalhos de campo desta auditoria de gestão, a Entidade ainda não haver se manifestado, por meio da SA nº 201203475/26, de 30.04.2012, solicitou-se a apresentação de justificativas ou medidas adotadas, acompanhadas de documentação pertinente, contudo até o término dos trabalhos de campo não houve manifestação da Entidade.

Análise do Controle Interno:

A fragilidade nos controles internos da autarquia e a ausência de normatização visando a gestão e execução dos atos de remuneração, cessão, requisição de pessoal, assim como as concessões de aposentadorias, reformas e pensões, vem dificultando o desenvolvimento destas ações e ocasionando falta de atendimento à legislação aplicável.

Observa-se que, haja vista a ausência de manifestação do INCRA SR(01), não foi possível se avaliar o impacto financeiro resultante das inconsistências detectadas.

Recomendações:

Recomendação 1:

Realizar o levantamento das inconsistências encontradas no sentido de regularizar as falhas apontadas, ou seja, providenciar o cancelamento dos pagamentos indevidos de quintos/décimos ao servidor com matrícula Siape 7726480 e as devidas restituições ao erário; providenciar a aposentadoria compulsória do servidor com matrícula Siape 1085534 com mais de 70 anos; providenciar o cancelamento do pagamento indevido na forma integral ao servidor com matrícula Siape 0717804 e as devidas restituições ao erário; informar o valor da remuneração no cadastro do servidor cedido, cuja matrícula Siape é 719022; desvincular a ação de inclusão de informações na folha de pagamento pelo próprio servidor beneficiário do pagamento, com vistas à devida segregação de funções; providenciar o cancelamento dos pagamentos de gratificações de desempenho/produktividade ao servidor com matrícula 0719022 cedido a outro órgão e que continua recebendo as referidas gratificações que são específicas dos cargos dessa Entidade e o devido ressarcimento ao erário e corrigir os códigos e pagamentos das pensões dos servidores com matrículas Siape 0719114, 04613422, 04818555, 04414497, 03789845; 04578741; 04570804; 04569661; 04595637; 04742494; 04900008; 04819497; 04521161; 04818482, 04727401, 04819519 e providenciar os necessários ajustes financeiros e ressarcimento ao erário.

Recomendação 2:

Estabelecer normas de competências e responsabilidades dos servidores e gestores responsáveis pela gestão de pessoas e providenciar capacitação para estes.

5. GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

5.1. Subárea - CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

5.1.1. Assunto - AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

5.1.1.1. Constatação

Não atendimento às exigências dos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, na celebração de 14 convênios.

Foram avaliados 17 instrumentos de transferência de um total de 41 (informações obtidas em consulta à base de dados do SICONV e SIAFI e ao Relatório de Gestão 2011). A amostra foi selecionada com base em critérios de materialidade, relevância e criticidade, correspondendo ao valor de R\$ 17.786.670,23 de um total de R\$ 29.008.891,66.

A avaliação teve como objetivo identificar a exigência, por parte do concedente, do cumprimento ao estipulado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Em relação à amostra analisada, verificou-se que o INCRA/SR-01:

1. Não comprovou que o beneficiário instituiu ou vem arrecadando os impostos de sua competência (artigo 11 da LRF); Não se certificou de que a beneficiária cumpre os limites constitucionais relativos a educação e saúde (inciso IV, § 1º do artigo 25 da LRF); Não se certificou de que a beneficiária não extrapolou os limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal (inciso IV, § 1º do artigo 25 da LRF), dos seguintes convênios:

Nº Convênio	Conveniente	Valor da Transferência (R\$)	Observação
760192	Prefeitura de Viseu	2.984.380,09	Não há consultas aos sistemas CAUC, SIAFI ou CADIN
762514	Prefeitura de Viseu	999.658,45	Não há consultas aos sistemas CAUC, SIAFI ou CADIN
763283	Prefeitura de Moju	1.000.000,00	Não há consultas aos sistemas CAUC, SIAFI ou CADIN

2. Não se certificou de que a beneficiária comprovou que dispunha de previsão orçamentária de contrapartida, dos seguintes convênios (inciso IV, § 1º do artigo 25 da LRF):

Nº Convênio	Conveniente	Valor da Transferência (R\$)
762506	Prefeitura de Augusto Correa	934.498,53
756571	Prefeitura de São Domingos do Capim	792.994,90
756558	Prefeitura de Curuçá	1.368.024,44

756550	Prefeitura de Mocajuba	800.000,00
760192	Prefeitura de Viseu	2.984.380,00
762514	Prefeitura de Viseu	999.658,45
763283	Prefeitura de Moju	1.000.000,00
762700	Prefeitura de Moju	324.698,25
762624	Prefeitura de Moju	609.515,15

3. Não se certificou de que a beneficiária se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos, dos seguintes convênios (inciso IV, § 1º do artigo 25 da LRF):

Nº Convênio	Conveniente	Valor da Transferência (R\$)
756573	Prefeitura Municipal de Concórdia do Pará	611.505,54
756576	Prefeitura Municipal de Moju	314.938,03
756569	Prefeitura Municipal de Moju	171.834,98
756570	Prefeitura Municipal de Moju	394.218,60
762700	Prefeitura Municipal de Moju	324.698,25
762624	Prefeitura Municipal de Moju	609.515,15
759947	Prefeitura Municipal de Concórdia do Pará	999.967,78

Causa:

Deficiências nos controles para realização dos levantamentos necessários à celebração dos convênios, ocasionando a assinatura de convênios sem o atendimento da legislação pertinente.

O Chefe de Divisão de Administração, nos termos do artigo 114 do Regimento Interno do INCRA, aprovado pelo Decreto nº 6.812/2009, tem a responsabilidade de coordenar e supervisionar a execução de convênios.

Ao Superintendente Regional, nos termos do art. 132, inciso XII do Regimento Interno do INCRA, compete assinar convênios, observadas a programação operacional aprovada, as normas gerais baixadas pelo Conselho Diretor e as normas específicas. Ao assinar convênios, sem atender aos dispositivos

legais, incorreu em prática de ato de gestão ilegal.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a apresentar justificativas por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203475/011, de 19/04/2012, a Entidade informou, por meio do OF. INCRA/SR (01)A/PA/Nº 011/2012, o seguinte:

1. Não comprovou que o beneficiário instituiu ou vem arrecadando os impostos de sua competência:

“Item 68 – Sobre os convênios relacionados informamos que devido o não atendimento no momento da assinatura, das condicionantes plenas estabelecidas para celebração de convênios, informamos que os mesmos foram lançados sob a condição de cláusula suspensiva, até regularização e comprovação perante este concedente das disposições contidas na legislação. Atualmente os convênios citados ainda encontram-se pendentes de registro na TV SIAFI.

“Item 72 - Face questionamento e especificamente relacionado ao convênio listado, providenciaremos a prévia notificação dos convenientes para apresentação de declaração que comprove que a mesma institui e vem arrecadando os impostos de sua competência”.

2. Ausência de comprovação de que a concedente certificou-se que a conveniente dispunha de previsão orçamentária de contrapartida.

“Item 71 – Face questionamento e especificamente relacionado aos convênios listados, providenciaremos a prévia notificação dos convenientes para apresentação de declaração que comprove que a mesma dispõe de previsão orçamentária para cobrir contrapartida discriminada na proposta de convênio apresentada”.

3. Não se certificou de que a beneficiária se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor.

“Item 69 – Em relação ao questionamento, especificamente a celebração de novos convênios com os municípios de Concórdia do Pará e Moju, esclarecemos que conforme as fiscalizações realizadas houve a informação de execução dos objetos conveniados pelos municípios citados, e as prestações de contas devidamente apresentadas, no entanto face o grande quantitativo de convênios a serem analisados, encontramos dificuldade na análise dessas contas por deficiência de servidores para realização dessas análises, além da dificuldade apresentada pelos convenientes quanto a inserção da documentação de prestação de contas junto ao Portal SICONV”.

Análise do Controle Interno:

Em que pesem os argumentos aduzidos pela Entidade, a constatação é mantida, visto que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu exigências para a realização de transferências voluntárias, sendo obrigação da concedente, ao celebrar convênio, exigir comprovação de que a beneficiária atenda ao estipulado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Recomendações:

Recomendação 1:

Doravante, efetuar a comprovação de que o conveniente atendeu os requisitos para celebração de transferências voluntárias exigidos nos artigos 11 e 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, anexando aos autos os documentos comprobatórios.

Recomendação 2:

Adotar controles internos para impedir a celebração de convênios com convenientes que não comprovem ou estejam inadimplentes aos requisitos exigidos nos artigos 11 e 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, como a adoção de um check-list.

5.1.1.2. Constatação

Falhas na instrução processual de 17 processos de convênios, ocasionando a celebração de convênios sem atender aos dispositivos legais.

Da análise de 17 convênios celebrados em 2011, selecionados por amostragem, foram detectadas as seguintes falhas:

1) Ausência de parecer jurídico antes da assinatura dos seguintes convênios, o que contraria o disposto no art. 38, § único da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 31 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008.

Nº Convênio	Conveniente	Valor da Transferência (R\$)
762506	Prefeitura de Augusto Correa	934.498,53
756605	Prefeitura de Ulianópolis	805.252,37
762499	Prefeitura de Breves	2.320.622,23
762501	Prefeitura de Igarapé Miri	1.300.000,00
760192	Prefeitura de Viseu	2.984.380,00
762514	Prefeitura de Viseu	999.658,45
763283	Prefeitura de Moju	1.000.000,00
756576	Prefeitura de Moju	314.938,03
756569	Prefeitura de Moju	171.834,98
756570	Prefeitura de Moju	394.218,60

2) Nos seguintes convênios, verificou-se que os respectivos processos foram submetidos à apreciação da Procuradoria Federal Especializada-IN CRA após a assinatura dos termos dos convênios, o que contraria o disposto no art. 38, § único da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 31 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008:

Nº Convênio	Conveniente	Valor da Transferência (R\$)
756607	Prefeitura de Dom Eliseu	576.661,41
756606	Prefeitura de Dom Eliseu	510.335,69
762700	Prefeitura Municipal de Moju	324.698,25
762624	Prefeitura de Moju	609.515,15

3) Ausência de licença ambiental antes da assinatura dos seguintes convênios:

Nº Convênio	Conveniente	Valor da Transferência (R\$)
756571	Prefeitura de São Domingos do Capim	792.994,90
756605	Prefeitura de Ulianópolis	805.252,37
756573	Prefeitura de Concórdia do Pará	611.505,54
760192	Prefeitura de Viseu	2.984.380,00
762514	Prefeitura de Viseu	999.658,45
756560	Prefeitura de Mocajuba	800.000,00
756607	Prefeitura de Dom Eliseu	576.661,41
756606	Prefeitura de Dom Eliseu	510.335,69
762506	Prefeitura de Augusto Correa	934.498,53

4) Ordem de Serviço do Superintendente Regional aprovando projeto básico, estimativa de custo e prazo de execução das obras, em data posterior à data da assinatura dos seguintes convênios:

Nº Convênio	Conveniente	Valor da Transferência (R\$)
760192	Prefeitura de Viseu	2.984.380,00
763283	Prefeitura de Moju	1.000.000,00

Causa:

Deficiências nos controles para realização dos levantamentos necessários à celebração dos convênios, ocasionando a assinatura de convênios sem o atendimento da legislação pertinente.

O Chefe de Divisão de Administração, nos termos do artigo 114 do Regimento Interno do INCRA, aprovado pelo Decreto nº 6.812/2009, tem a responsabilidade de coordenar e supervisionar a execução de convênios.

Ao Superintendente Regional, nos termos do art. 132, inciso XII do Regimento Interno do INCRA, compete assinar convênios, observadas a programação operacional aprovada, as normas gerais baixadas pelo Conselho Diretor e as normas específicas. Ao assinar convênios, sem atender aos dispositivos legais, incorreu em prática de ato gestão ilegal.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a apresentar justificativas, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203475/011, de 19/04/2012, a Entidade informou, por meio do OF.INCRA/SR (01)A/PA/Nº 011/2012, o seguinte:

Ausência de parecer jurídico antes da assinatura de convênios:

“Item 66 - Sobre o questionamento informamos que realizamos tal procedimento considerando o período atípico de encerramento do exercício, visto que tais convênios foram assinados nos últimos dias do exercício de 2011, e naquele momento a área jurídica desta regional encontrava-se em recesso de final de ano, o que nos privou da prévia análise jurídica sobre as avenças que seriam firmadas, e havia a necessidade dado o prazo de encerramento do exercício e o grande volume de recursos envolvidos no investimentos destinados aos diversos projetos de assentamentos assistidos por esta superintendência, que finalizássemos tais registros com assinatura e a conseqüente publicação desses convênios nos prazos determinados na legislação.

Em relação aos convênios citados, grande parte foram assinados sob a situação de cláusula suspensiva, considerando a necessidade verificada de regularização de pendências ainda a serem cumpridas pelas convenientes, razão pela qual os convênios citados ainda não tiveram seus registros de TV SIAFI executados, onde esses registros dependem da completa regularização preliminar de todas as condicionantes que regem a matéria.

Convênios em que os respectivos processos foram submetidos à apreciação da Procuradoria Federal Especializada-INCRA, após a assinatura dos termos dos convênios.

“Item 67 – Pelos esclarecimentos acima, também se aplica ao questionamento visto que estamos procurando sanear a deficiência verificada de prévia análise jurídica das propostas de convênios apresentadas”.

Ausência de licença ambiental antes da assinatura de convênios.

“Item 70 – O questionamento se apresenta face dificuldade de obtenção em tempo hábil das licenças requeridas junto a Secretaria de Meio Ambiente, razão pela qual opinamos pela celebração desses convênios também sob a condição de cláusula suspensiva, aguardando também a apresentação da documentação em evidência para efetiva concretização dos convênios listados”.

Ordem de Serviço do Superintendente Regional aprovando projeto básico, estimativa de custo e prazo de execução das obras, em data posterior à data da assinatura dos seguintes convênios.

“Item 73 – Providenciaremos a verificação da ocorrência apresentada, no intuito da regularização cronológica das datas, acrescentando que a aposição da data na ordem de serviço de aprovação do projeto básico, por lapso foi realizada e informada incorretamente”.

Análise do Controle Interno:

Não obstante as justificativas apresentadas pelo INCRA/SR-01, mantemos as constatações apontadas pelas razões a seguir expostas:

1 e 2. Ausência de parecer jurídico da Procuradoria do INCRA antes da assinatura de convênios e convênios em que os respectivos processos foram submetidos à apreciação da Procuradoria Federal Especializada-INCRA, após a assinatura dos termos dos convênios.

O INCRA/SR-01 confirma a ausência de parecer jurídico, deixando de atender aos ditames legais da Portaria Interministerial/MPOG/MF/CGU nº 127/2008, que em seu art. 31 determina que a celebração do convênio seja precedida de análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico e jurídico da entidade concedente, segundo suas respectivas competências, quanto ao atendimento das exigências formais e legais.

Nas situações ora em análise, o gestor assumiu pessoalmente o risco de assinar convênios que não atendiam às normas legais, o que caracteriza prática de ato de gestão ilegal. Nesse aspecto, cabe ressaltar que em alguns processos de convênios em que os autos foram submetidos à apreciação da Procuradoria do INCRA, em data posterior à assinatura dos termos, esse órgão especializado opinou, baseado na legislação vigente, pelo indeferimento dos pedidos de celebração dos convênios. Citamos aqui os convênios 762501 e 759947, que ilustram essa situação. Neles os proponentes não se acham em dia quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos.

3. Ausência de apresentação de licença ambiental.

Para todo e qualquer convênio celebrado com a União, os Municípios precisarão observar determinadas condições gerais. A Portaria Interministerial/MPOG/MF/CGU nº 127/2008, no seu inciso III, do art. 25, exigiu a apresentação de licença ambiental prévia, quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente — CONAMA.

O texto da referida Portaria chegou a contemplar a possibilidade de celebração de convênios com previsão de condição a ser cumprida pelo conveniente, e enquanto a condição não se verificar não terá efeito a celebração pactuada. O repasse não ocorreria enquanto não se observasse o preenchimento da condição que ficou pendente. Entretanto, o INCRA não inclui nenhuma cláusula de condição suspensiva nos convênios citados.

4. Ordem de Serviço do Superintendente Regional aprovando projeto básico em data posterior à data da assinatura de convênios.

O INCRA/SR-01 confirma o fato apontado pela CGU. O argumento apresentado de que será feita regularização cronológica das datas agrava a situação, pois resta claro nos autos que a Ordem de Serviço do Superintendente é posterior à assinatura do convênio, o que comprova a prática reiterada de celebração de convênios atropelando os normativos vigentes.

Recomendações:

Recomendação 1:

Adotar controles internos, como adoção de um check-list, para impedir a celebração de convênios sem a emissão de parecer jurídico prévio e sem a comprovação de licença ambiental prévia. Quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais e não existir licença ambiental prévia, incluir cláusula no termo de convênio com previsão de condição a ser cumprida pelo conveniente, e enquanto a condição não se verificar não terá efeito a celebração pactuada (cláusula suspensiva).

5.1.1.3. Constatação

Celebração de 12 convênios apesar dos convenientes não se acharem em dia quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos do INCRA, cujo montante total corresponde a R\$ 6.050.425,78.

O INCRA/SR-01 celebrou os seguintes convênios, apesar dos convenientes não se acharem em dia quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos pelos convenientes, o que contraria o disposto no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 6º, inciso IV da Portaria Interministerial nº 127/2008:

Convênios em 2011	firmados	Conveniente	Data de Celebração do Convênio	Valor do Convênio (R\$)
756569		Prefeitura Municipal de Moju	26/12/2011	178.994,77
756570		Prefeitura Municipal de Moju	30/12/2011	410.644,37
756572		Prefeitura Municipal de Concórdia do Pará	30/12/2011	295.525,58
756573		Prefeitura Municipal de Concórdia do Pará	30/12/2011	636.984,94
756576		Prefeitura Municipal de Moju	30/12/2011	328.060,45
756577		Prefeitura Municipal de Moju	30/12/2011	190.050,86
759947		Prefeitura Municipal de Concórdia do Pará	30/12/2011	1.041.633,10
760464		Prefeitura Municipal de Moju	30/12/2011	186.078,44
762622		Prefeitura Municipal de Concórdia do Pará	30/12/2011	764.981,14
762624		Prefeitura Municipal de Moju	30/12/2011	634.911,62
762700		Prefeitura Municipal de Moju	30/12/2011	338.227,34
763283		Prefeitura Municipal de Moju	30/12/2011	1.044.333,17
Total				6.050.425,78

Ao analisar o processo referente ao Convênio 756573, o Núcleo de Contratos e Repasses informou a existência de pendências da Prefeitura de Concórdia do Pará em relação aos seguintes convênios celebrados anteriormente com o INCRA/PA-SR01:

Nº convênio	Valor	Vigência	Situação
559919	200.000,00	22/6/2006 a 27/9/2007	Prestação de contas em aberto (notificação do INCRA não respondida)
559906	247.500,00	252/06/2006 a 27/09/2008	Prestação de contas em aberto (notificação do INCRA não

			respondida)
601677	706.933,95	22/06/2006 a 27/09/2009	Prestação de contas em aberto (notificação do INCRA não respondida)
708934	427.350,00	8/12/2009 a 11/10/2010	Não apresentou prestação de contas
716198	870.000,00	30/11/2009 a 22/11/2010	Não apresentou prestação de contas
716180	607.605,23	8/12/2009 a 5/10/2011	Não apresentou prestação de contas

No mesmo sentido, ao analisar o processo do Convênio 756576, o Núcleo de Contratos e Repasses informou a existência de pendências da Prefeitura de Moju em relação aos seguintes convênios celebrados anteriormente com o INCRA/PA-SR01:

Nº convênio	Valor	Vigência	Situação
542691	808.232,06	22/12/2005 a 28/02/2007	A Aprovar com TCE instaurada
542712	147.455,03	22/12/2005 a 30/12/2006	A Aprovar com TCE instaurada
559913	418.629,36	22/06/2006 a 30/12/2006	A Aprovar*
559914	556.967,68	22/06/2006 a 28/02/2007	Concluído com TCE instaurada
634390	1.010.406,19	04/07/2008 a 30/12/2009	A Aprovar*
634394	572.987,54	04/07/2008 a 30/08/2009	A Aprovar*
634395	562.630,80	04/07/2008 a 30/08/2009	A Aprovar*
654382	659.981,40	31/12/2008 a 31/12/2011	A Comprovar: 219.993,80; A Aprovar: 439.987,60
654383	244.112,73	31/12/2008 a 31/12/2010	A Comprovar: 81.307,91; A Aprovar: 162.741,82
654384	112.168,22	31/12/2008 a 31/12/2010	A Comprovar: 37.389,40; A Aprovar: 74.778,82

725984	267.900,00	28/12/2009 a 27/08/2011	Obra concluída – aguardando prestação de contas
721677	427.350,00	16/12/2009 a 12/10/2011	Obra concluída – aguardando prestação de contas

(*) De acordo com o Núcleo de Contratos e Repasses, os convênios na situação “A Aprovar” tiveram contas apresentadas, mas apresentam pendências de documentos e por isso estão em diligência.

Ressalta-se que, nos casos dos convênios 542691, 542712 e 559914, apesar de estarem registrados errados no SIAFI, como “Adimplente” ou “Concluído”, possuem Tomada de Contas Especial instaurada e não concluída na Unidade.

Cabe registrar que a Procuradoria Federal Especializada - INCRA, ao analisar o processo referente ao Convênio 756573 (Prefeitura de Concórdia do Pará), no Parecer datado de 07/11/2011, propõe o indeferimento da proposta de convênio, com fundamento no que dispõem o parágrafo único do art. 70 da CF, art. 25§ 1º, inciso IV, alínea “a” da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 e ainda art. 6º, IV da Portaria Interministerial nº 127/2008. Da mesma forma, ao analisar o processo referente ao Convênio 759947, também com a Prefeitura de Concórdia do Pará, opinou pelo indeferimento da proposta de Convênio, haja vista que o proponente não se acha em dia quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos do INCRA.

Na mesma linha, ao analisar o processo referente aos Convênios 756576, 756569 e 756570 (todos celebrados com a Prefeitura de Moju), a Procuradoria do INCRA opinou pela nulidade dos citados convênios e determinou a apuração, por meio de sindicância investigativa, das irregularidades verificadas nos autos dos processos, como o desatendimento à exigência contida no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

Causa:

Ao Superintendente Regional, nos termos do art. 132, inciso XII, do Regimento Interno do INCRA, compete assinar convênios, observadas a programação operacional aprovada, as normas gerais baixadas pelo Conselho Diretor e as normas específicas. Ao assinar convênios, sem atender aos dispositivos legais, especificamente a celebração com prefeituras que não se acham em dia quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos do INCRA, o que vai de encontro à Lei de Responsabilidade Fiscal, incorreu em prática de ato gestão ilegal. Ressalta-se que o Superintendente havia sido alertado pelo Núcleo de Contratos e Repasses da Superintendência acerca das referidas pendências, antes da celebração dos referidos Convênios.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a apresentar justificativas por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203475/011, de 19/04/2012, a Entidade informou, por meio do OF. INCRA/SR (01)A/PA/Nº 011/2012, o seguinte:

“Item 69 – Em relação ao questionamento, especificamente a celebração de novos convênios com os municípios de Concórdia do Pará e Moju, esclarecemos que conforme as fiscalizações realizadas houve a informação de execução dos objetos conveniados pelos municípios citados, e as prestações de contas devidamente apresentadas, no entanto face o grande quantitativo de convênios a serem analisados, encontramos dificuldade na análise dessas contas por deficiência de servidores para realização dessas análises, além da dificuldade apresentada pelos convenientes quanto a inserção da documentação de prestação de contas junto ao Portal SICONV”.

“Item 74 e 75 – Os autos dos convênios citados com as manifestações descritas encontram-se na situação de avaliação da autoridade ordenadora considerando o aspecto opinativo das orientações descritas nos mesmos”.

Análise do Controle Interno:

Mantemos a constatação, tendo em vista que as justificativas do gestor não elidem as irregularidades apontadas.

Em relação aos convênios celebrados com a Prefeitura de Concórdia do Pará, o gestor não apresenta justificativa para a celebração de convênio com Prefeitura inadimplente.

Quanto às justificativas apresentadas para a celebração de convênios com a Prefeitura de Moju, o INCRA informa que as prestações de contas foram devidamente apresentadas, entretanto, nos convênios 654382, 654383 e 654384, há valores na situação “A Comprovar”. Nos convênios 725984 e 721677, a situação é de “Aguardando prestação de contas”. Em todos os casos está caracterizada a inadimplência.

Além disso, ficou constatada a existência de 3 TCE's instauradas contra a Prefeitura de Moju e mesmo assim o gestor da Unidade assinou termo de convênio com Entidade inadimplente.

Nas situações ora em análise, o gestor assumiu pessoalmente o risco de assinar convênios com prefeituras inadimplentes, não cumprindo o que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000), o que caracteriza prática de ato de gestão ilegal.

Recomendações:

Recomendação 1:

Suspender a liberação de recursos para os convênios 756569, 756570, 756572, 756573, 756576, 756577, 759947, 760464, 762622, 762624, 762700 e 763283, e bloquear a movimentação de recursos nas contas correntes vinculadas a tais instrumentos até que sejam regularizadas as pendências relacionadas a prestações de contas dos convênios citados no campo fato, celebrados com as Prefeituras de Moju e Concórdia do Pará.

Recomendação 2:

Apurar a responsabilidade pelas irregularidades verificadas nos processos relativos aos convênios 756569, 756570, 756572, 756573, 756576, 756577, 759947, 760464, 762622, 762624, 762700 e 763283.

Recomendação 3:

Adotar controles para impedir a celebração de convênios com convenientes que não estejam em dia com a prestação de contas de recursos anteriormente recebidos.

5.1.1.4. Constatação

Ausência de procedimentos adequados de controle e cobrança de prestações de contas de 13 transferências voluntárias concedidas.

O gestor não acompanha adequadamente os prazos de apresentação de Prestação de Contas das transferências concedidas, existindo, no SIAFI ou no SICONV, registros correspondentes a transferências classificadas na situação "A COMPROVAR" (na planilha do SIAFI) ou "Aguardando Prestação de Contas" (na planilha do SICONV) com vigência expirada, conforme detalhamento a seguir:

BASE SIAFI (31/12/2011):

Nº Convênio	Conveniente	Data Início Vigência	Data Fim Vigência	Valor a comprovar (R\$)
626348*	Instituto de Terras do Pará - Iterpa	30/JUN/2008	31/JUL/2012	4.500.000,00
638272*	EMATER	04/JUL/2009	30/MAR/2012	657.920,86
651539*	EMATER	31/DEZ/2008	31/DEZ/2011	1.467.020,50
652425	Instituto de Terras do Pará - Iterpa	31/DEZ/2008	30/MAI/2011	7.000.000,00
654382*	Prefeitura de Moju	31/DEZ/2008	31/DEZ/2011	219.993,80
654383	Prefeitura de Moju	31/DEZ/2008	31/DEZ/2010	81.370,91
654384	Prefeitura de Moju	31/DEZ/2008	31/DEZ/2010	37.389,40

* Os convênios 626348, 638272, 651539 e 654382 estão pendentes de apresentação de prestação de contas parcial

BASE SICONV (31/12/2011):

Nº Convênio	Conveniente	Data Início Vigência	Data Fim Vigência	Valor (R\$)
708853	Prefeitura de Bragança	31/12/2009	18/08/2011	498.734,49
708934	Prefeitura de Concórdia do Pará	08/12/2009	11/10/2010	388.500,00
708951	Prefeitura de Tailândia	30/11/2009	05/12/2010	902.400,00
715451	Prefeitura de Bragança	21/12/2009	28/08/2011	1.534.943,50
716180	Prefeitura de Concórdia do Pará	08/12/2009	05/10/2011	546.844,71

716198	Prefeitura de Concórdia do Pará	30/11/2009	22/11/2010	870.000,00
724459	Prefeitura de Bragança	21/12/2009	08/11/2010	419.282,76
738840	Prefeitura de Maracanã	28/06/2010	24/06/2011	700.000,00
744617	Secretaria de Estado de Integração Regional	01/07/2010	31/12/2010	1.996.356,60
745692	Governo do Estado do Pará	02/07/2010	31/12/2010	3.014.100,00

Causa:

Deficiências nos controles para a cobrança das prestações de contas de convênios.

O Chefe de Divisão de Administração, nos termos do artigo 114 do Regimento Interno do INCRA, aprovado pelo Decreto nº 6.812/2009, tem a responsabilidade de coordenar e supervisionar a execução de convênios.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a apresentar justificativas por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203475/17, de 24/04/2012, a Entidade informou, por meio do OF.INCRA/SR (01)A/PA/Nº 018/2012, o seguinte:

“Item 86 a 89 – Os questionamentos apontados, todos relacionados a não conclusão das análises das prestações de contas apresentadas e registradas tanto no portal SICONV como no SIASG/SICONV e SIAFI, tem como fator essencial a carência de servidores habilitados para realização dessas análises, visto que contamos atualmente com 03 servidores efetivos em nosso Núcleo de Convênios para análise desse grande passivo apresentado nos questionamentos. Estamos cientes das constantes cobranças feitas por esse órgão de controle e TCU sobre o tema, quando da avaliação do nosso Relatório de Gestão desde os exercícios anteriores, onde sempre foi evidenciado tal passivo e requerido providências para resolução dessas pendências.

Diante de nossa grande dificuldade sempre demonstramos em nossos Planos de Providências que o reduzido número de servidores inseridos nessas análises dificulta a baixa regularização desses passivos devido a grande complexidade das diversas documentações fiscais apresentadas, além dos atrasos verificados na fiscalização física de execução dos objetos conveniados, também decorrente do pequeno efetivo de servidores técnicos para realização dessas inspeções.

Com a ciência de que dificilmente em curto prazo tenhamos o aporte de novos servidores contratados, ou outros deslocados que possam suprir de imediato tal deficiência, esta Superintendência Regional dentro do conjunto global desta autarquia, está realizando esforço coletivo com aquela para efetividade das determinações contidas na Portaria INCRA/P/167/2012 (cópia em anexo), e dentro do estabelecido na Ordem de Serviço INCRA/SR(01)PA/G/Nº 76/2012 (também em anexo), promover esforços no sentido do cumprimento do percentual descrito no art. 4º da portaria anteriormente citada, meta essa devidamente acordada com o Tribunal de Contas da União. Esclarecemos que esta Regional, independente dos percentuais acordados, procurará avançar no que for possível na baixa desse estoque”.

Análise do Controle Interno:

Mantemos a constatação, tendo em vista que as justificativas do gestor não elidem a impropriedade. Ademais, a resposta apresentada pela UJ diz respeito a não conclusão das análises das prestações de contas apresentadas pelos convenientes, quando o fato tratado pela equipe de auditoria diz respeito à ausência de controle e cobrança de prestação de contas por parte dos convenientes.

A situação analisada demonstra tanto a ausência de procedimentos adequados de controle por parte do concedente na cobrança das prestações de contas de transferências voluntárias concedidas, como, no caso de descumprimento de prazo, por parte do conveniente, a ausência de registro da inadimplência no SIAFI/SICONV.

Recomendações:

Recomendação 1:

Envidar esforços para acompanhar adequadamente os prazos de apresentação de prestação de contas das transferências já concedidas, fazendo a cobrança das prestações de contas em atraso.

Recomendação 2:

Atualizar a situação das transferências concedidas, no SIAFI ou SICONV, conforme situações exigidas em normativo. Identificar a real situação dos convênios 626348, 638272, 651539, 652425, 654382, 654383, 654384, 708853, 708934, 708951, 715451, 716180, 716198, 724459, 738840, 744617, 745692 e, quando for o caso, alterar o status dos convênios para "INADIMPLENTE" e providenciar a instauração de TCE.

Recomendação 3:

Somente formalizar convênios na medida em que disponha de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os planos de trabalho, acompanhar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas de acordo com os normativos que disciplinam a matéria.

Recomendação 4:

Fazer gestão junto ao INCRA/Sede com o objetivo de suprir as carências de recursos humanos para o exercício das atividades de acompanhamento e fiscalização dos convênios celebrados pelo INCRA/SR-01.

Recomendação 5:

Implementar procedimentos de controles internos necessários para uma boa atuação nas três etapas de controle das transferências voluntárias: exame e aprovação dos pedidos, acompanhamento e fiscalização concomitante à execução do objeto e análise da prestação de contas, como por exemplo efetuar um planejamento e cronograma para a equipe, de acordo com a demanda dos convênios.

Recomendação 6:

Adotar medidas no sentido de dotar a estruturação do setor de convênios para que os servidores possam exercer as suas funções, tais como: substituição de equipamentos defasados, capacitação e treinamento de pessoal na área de acompanhamento e análise de prestação de contas de convênios.

5.1.1.5. Constatação

Análise das prestações de contas de 48 transferências voluntárias atrasadas há 1225 dias em média, no montante total de R\$ 25.575.113,34.

O gestor não analisa adequadamente, nos prazos previstos em normativo, as Prestações de Contas de transferências concedidas, existindo, no SIAFI e no SICONV, registros correspondentes a transferências classificadas na situação "A APROVAR" (na planilha do SIAFI) ou "Prestação de Contas enviada para Análise" (na planilha do SICONV) com mais de 60 dias do prazo para apresentação da Prestação de Contas, conforme detalhamento a seguir:

Convênio	Conveniente	Valor a aprovar	Início da Vigência	Fim da Vigência	Dias de Atraso *
424600	Núcleo de Ação Para o Desenvolvimento Sustentável	1.034.400,00	19/nov/01	31/jul/03	2942
454777	Prefeitura Municipal de Rurópolis	180.000,00	5/jul/02	30/jan/03	3120
467486	Prefeitura Municipal de Paragominas	200.000,00	25/nov/02	31/dez/02	3150
484041	Associação Pequenos Produtores Rurais de Ipixuna do Pará	229.439,70	30/out/03	29/mai/04	2644
510520	Instituto de Assistência Téc Extensão e Desenv	4.543.750,00	21/set/04	31/dez/07	1350
510523	Instituto de Desenv e Assist Técnica da Amazônia	174.000,00	21/set/04	31/dez/07	1350
513497	Empresa de Assist. Técnica e Ext Rural do Est do Pará	2.537.349,00	6/dez/04	30/dez/08	990
527796	Prefeitura Municipal de Ipixuna do Pará	500.000,00	17/out/05	30/dez/06	1710

527797	Prefeitura Municipal de Ipixuna do Pará	200.000,00	17/out/05	30/dez/06	1710
539431	Fundo de Desenvolvimento e Ação Comunitária	84.305,00	26/dez/05	30/jun/06	1893
542691	Prefeitura Municipal de Moju	808.232,06	22/dez/05	28/fev/07	1652
542706	Pref Mun de Garrafão do Norte	286.719,46	22/dez/05	30/dez/06	1710
542712	Prefeitura Municipal de Moju	147.455,03	22/dez/05	30/dez/06	1710
543792	Fundação de Amparo e Des. da Pesquisa	268.643,08	9/jan/06	8/jan/09	983
543800	Fundação de Amparo e Des. da Pesquisa	440.579,15	9/jan/06	19/abr/10	523
543801	Fundação de Amparo e Des. da Pesquisa	62.000,00	9/jan/06	30/set/10	362
559888	Pref Mun de Garrafão do Norte	33.333,33	22/jun/06	30/dez/06	1710
559906	Pref Mun de Concórdia do Pará	247.500,00	22/jun/06	27/set/07	1445
559908	Pref Mun de Garrafão do Norte	500.000,00	22/jun/06	30/dez/06	1710
559910	Prefeitura Municipal de Ipixuna do Pará	100.000,00	22/jun/06	30/jan/07	1680
559913	Prefeitura Municipal de Moju	418.629,36	22/jun/06	30/dez/06	1710
559916	Prefeitura Municipal de Augusto Correa	569.650,85	22/jun/06	30/dez/06	1710
559917	Prefeitura Municipal de Augusto Correa	653.159,78	22/jun/06	30/dez/06	1710
559919	Pref Mun de Concordia do Pará	200.000,00	22/jun/06	27/set/07	1445
579389	Fundação Sócio-Ambiental do Nordeste Paraense	98.522,16	29/dez/06	31/dez/07	1350
579391	Instituto de Desenv e Assist Técnica da Amazônia	115.000,00	29/dez/06	28/dez/07	1354
579393	Instituto de Desenv e Assist Técnica da Amazônia	19.000,00	29/dez/06	28/dez/07	1354

Cabe observar que os convênios 454777, 542691, 542712, 579393 e 601683 possuem Tomadas de Contas Especial instauradas pela Unidade, mas ainda se encontram na situação de “Adimplência” no SIAFI. Já no caso do convênio 639972, identificou-se que o mesmo está na situação de “Inadimplência”, entretanto o valor está registrado na Conta “A Aprovar” e não na “Inadimplência Efetiva”.

Causa:

Deficiências na análise das prestações de contas de convênios, ocasionando grande passivo de prestações de contas a serem analisadas, bem como carência de servidores.

O Chefe de Divisão de Administração, nos termos do artigo 114 do Regimento Interno do INCRA, aprovado pelo Decreto nº 6.812/2009, tem a responsabilidade de coordenar e supervisionar a execução de convênios.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a apresentar justificativas por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203475/17, de 24/04/2012, a Entidade informou, por meio do OF.INCRA/SR (01)A/PA/Nº 018/2012, o seguinte:

“Item 86 a 89 – Os questionamentos apontados, todos relacionados a não conclusão das análises das prestações de contas apresentadas e registradas tanto no portal SICONV como no SIASG/SICONV e SIAFI, tem como fator essencial a carência de servidores habilitados para realização dessas análises, visto que contamos atualmente com 03 servidores efetivos em nosso Núcleo de Convênios para análise desse grande passivo apresentado nos questionamentos. Estamos cientes das constantes cobranças feitas por esse órgão de controle e TCU sobre o tema, quando da avaliação do nosso Relatório de Gestão desde os exercícios anteriores, onde sempre foi evidenciado tal passivo e requerido providências para resolução dessas pendências.

Diante de nossa grande dificuldade sempre demonstramos em nossos Planos de Providências que o reduzido número de servidores inseridos nessas análises dificulta a baixa regularização desses passivos devido a grande complexidade das diversas documentações fiscais apresentadas, além dos atrasos verificados na fiscalização física de execução dos objetos conveniados, também decorrente do pequeno efetivo de servidores técnicos para realização dessas inspeções.

Com a ciência de que dificilmente em curto prazo tenhamos o aporte de novos servidores contratados, ou outros deslocados que possam suprir de imediato tal deficiência, esta Superintendência Regional dentro do conjunto global desta autarquia, está realizando esforço coletivo com aquela para efetividade das determinações contidas na Portaria INCRA/P/167/2012 (cópia em anexo), e dentro do estabelecido na Ordem de Serviço INCRA/SR(01)PA/G/Nº 76/2012 (também em anexo), promover esforços no sentido do cumprimento do percentual descrito no art. 4º da portaria anteriormente citada, meta essa devidamente acordada com o Tribunal de Contas da União. Esclarecemos que esta Regional, independente dos percentuais acordados, procurará avançar no que for possível na baixa desse estoque”.

Análise do Controle Interno:

Mantemos o fato apontado, tendo em vista que as justificativas apontadas não elidem a constatação, uma vez que o artigo 31, da IN/STN nº 01/1997, e o artigo 60, da Portaria Interministerial/MPOG /MF/CGU nº 127/2008, determinam o prazo máximo em que a autoridade competente deve aprovar ou não a prestação de contas.

Ademais, o fato relatado evidencia a falta de estrutura do INCRA/SR01 para celebrar convênios, pois há um passivo de 65 convênios que estão pendentes de apresentação ou análise da prestação de contas (17

na situação de “A comprovar” e 48 “a Aprovar”). O setor de convênios dispõe atualmente de apenas 04 servidores, sendo que dois não estão podendo se dedicar integralmente ao trabalho de análise de prestação de contas, pois estão envolvidos em outras atividades, um servidor é assegurado do PRONERA e outro está temporariamente afastado do Setor para compor comissão e Sindicância Administrativa.

Na situação que ora se apresenta, efetivamente há apenas dois servidores para dar conta do acompanhamento do passivo de convênios com prazo vencido, além dos novos convênios que vêm sendo firmados pelo INCRA/SR01. Somente no final do exercício de 2011, foram firmados 41 convênios, sem que a Superintendência tenha estruturado o setor responsável pelos mesmos, não obstante as reiteradas recomendações da CGU nesse sentido.

Recomendações:

Recomendação 1:

Instituir grupo de trabalho para conclusão da análise das prestações de contas dos 50 convênios com vigência expirada, porém com saldo contábil na conta "A APROVAR".

Recomendação 5:

Fazer um levantamento dos casos em que já houve uma primeira análise de prestação de contas e o conveniente não tenha apresentado manifestação para as impugnações encontradas e registre no SIAFI/SICONV a Inadimplência dos convênios nessa situação.

Recomendação 6:

Realizar o registro de Inadimplência no SIAFI dos convênios 454777, 542691, 542712, 579393.

Recomendação 7:

Realizar o registro do saldo referente à “Inadimplência Efetiva” no SIAFI do convênio 639972.

6. ASSENTAMENTOS PARA TRABALHADORES RURAIS

6.1. Subárea - OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA REFORMA AGRÁRIA

6.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

6.1.1.1. Informação

Trata-se da Ação 0135/4460 – Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, cuja finalidade é obter áreas rurais por desapropriação ou aquisição direta para implantação de assentamento de trabalhadores rurais, e a forma de execução se dá por meio de obtenção de imóveis rurais e indenização de benfeitorias de posseiros em áreas destinadas à Reforma Agrária, mediante pagamento da terra nua em Títulos da Dívida Agrária – TDA e das benfeitorias em moeda corrente. O montante de recursos executados nesta Ação, no exercício de 2011, está discriminado no quadro abaixo:

Ação Governamental	Despesa Executadas (R\$)	% da Despesa Executada da Ação em relação à despesa Executada do Programa
0135/4460 – Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	662,71	0,05%

Fonte: Siafi Gerencial UG 373030, base dez/2011

6.1.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

6.1.2.1. Informação

Foram avaliados os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, referente ao Programa/Ação 0135/4460, com relação à efetividade do referido Programa, bem como os fatos que, porventura, prejudicaram o desempenho administrativo e as providências tomadas pela Entidade, conforme tabela a seguir:

Programa: 0135 – Assentamento de Trabalhadores Rurais			
Ação: 4460 – Obtenção de Imóveis para Reforma Agrária			
Meta	Previsão	Execução	Previsão/Execução
Física	2.500	0	0%
Financeira	662,71	607,81	91,72%

Fonte: Siafi Gerencial UG 373030, base dez/2011

Segundo o gestor, no exercício de 2011, foi avaliado apenas um imóvel rural com base no Decreto 433, estando ainda em fase de consulta aos órgãos. O baixo desempenho dessa ação se deve à problemática da questão fundiária no Estado do Pará, aliado à grande dificuldade em obter, junto ao Instituto de Terras do Pará – ITERPA, informações sobre autenticidade, legitimidade e localização de títulos definitivos emitidos pelo Governo do Estado do Pará.

7. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PROJ ASSENTAMENTO

7.1. Subárea - CONCES. CRED-INSTAL. ASSENT. - RECUP

7.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

7.1.1.1. Informação

Trata-se da Ação 0427 - Concessão de crédito instalação às famílias assentadas, cuja finalidade é dar

condição de subsistência e sustentabilidade às famílias assentadas pelo INCRA por meio da concessão de crédito, em suas várias modalidades. A forma de execução se dá por meio de concessão de crédito individual aos assentados e assentadas da reforma agrária, para auxiliar na construção e recuperação de unidades habitacionais, segurança alimentar e atividades produtivas, sendo a aplicação, preferencialmente, na forma coletiva; Concessão de crédito adicional que vise proporcionar a segurança hídrica às famílias localizadas na região do Semiárido Brasileiro. O montante de recursos executados nesta Ação, no exercício de 2010, está discriminado no quadro abaixo:

Ação Governamental	Despesa Executadas (R\$)	% da Despesa Executada da Ação em relação à despesa Executada do Programa
0137/0427 - Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas	236.657.000,00	88,82%

Fonte: Siafi Gerencial UG 373030, base dez/2011

7.1.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

7.1.2.1. Informação

Foram avaliados os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, referente ao Programa/Ação – 0137/0427, com relação à efetividade do referido Programa, bem como os fatos que, porventura, prejudicaram o desempenho administrativo e as providências tomadas pela Entidade, conforme tabela a seguir:

Programa: 0137 – Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento			
Ação: 0427 - Concessão De Crédito Instalação às Famílias Assentadas			
Meta	Previsão	Execução	Previsão/Execução
Física	17.495	5.412	30,93%
Financeira	236.657.000,00	23.024.000,00	9,7%

Fonte: Siafi Gerencial UG 373030, base dez/2011

Com relação à execução física da Ação 0427, observa-se que o índice de execução/previsão foi igual a 30,93%, ou seja, o resultado obtido ficou muito abaixo da meta planejada, uma vez que a maioria dos recursos foram aplicados em Restos a Pagar de 2009 e 2010. Segundo o INCRA, a aplicação continua sendo extemporânea, ou seja, a execução de um exercício se dá no exercício posterior.

O INCRA/SR01 constatou que o motivo para a baixa execução da ação é a falta de capacitação das pessoas que compõem a direção das associações e/ou comissões e o baixo nível educacional dos beneficiários. À vista disso, torna-se necessária a disponibilidade de recursos humanos para acompanhar a execução física e a liberação de recursos. Objetivando a correta aplicação dos recursos, a Divisão de

Desenvolvimento adotou medidas fundamentadas nas normas em vigor para uma melhor gestão da ação por parte dos beneficiários

Em 2011 foram atendidas 2.011 de RAP's 2010, sendo 1.697 com crédito apoio e 414 com habitação, o que demonstra a falta de recursos financeiros para atender a demanda dessa ação. Da meta de 2011, foram atendidas 3.301 famílias, num universo de 17.495, diminuindo um pouco o passivo existente.

Foram construídas e pagas, no exercício 2011, 2.043 unidades habitacionais, incluídos aí contratos de exercícios anteriores, no valor total de R\$ 30.104.000,00.

Com relação à execução física da Ação 0427, observa-se que o índice de execução/previsão foi igual a 30,93% ou seja, o resultado obtido ficou muito abaixo da meta planejada, uma vez que a maioria dos recursos foi aplicada em Restos a Pagar de 2009 e 2010.

Segundo a Entidade, a aplicação dos recursos continua sendo extemporânea, ou seja, a execução de um exercício se dá no exercício posterior, haja vista a insuficiência de recursos humanos diante do grande volume de recursos recebidos

Dentre as medidas adotadas pela Entidade para melhorar o desempenho consta no Relatório de Gestão o seguinte: *“a) Não ocorrendo a fiscalização do INCRA no prazo de 30 dias após a entrega dos produtos do crédito apoio e habitação, por falta de pessoal ou recursos financeiros, o pagamento poderá ser liberado mediante declaração de recebimento dos membros da associação ou comissão, registrada em cartório e entregue ao INCRA”*

Entretanto, observa-se que essa providência está em desacordo com o que prevê a Norma de Execução nº 79/2008, em seus artigos 27 e 28, transcritos: *“Art. 27. O Superintendente Regional ou o Chefe da Divisão de Desenvolvimento (D) autorizará o pagamento aos fornecedores, mediante relatório da Comissão de Crédito e apresentação de nota fiscal com atesto dos representantes/associação dos assentados. No caso de prestação de serviço por pessoa física deverá ser apresentado recibo. Art. 28. A Comissão de Crédito, juntamente com a associação ou representação constituída, deve fiscalizar e atestar os produtos entregues e/ou prestação de serviços no PA, de acordo com as especificações do PEA ou do Plano de Aplicação (Anexo I), momento em que deve ser preenchido o Termo de Recebimento (anexo XII).”*

Instada a se manifestar, por meio da SA 201203475/30, de 27/06/2012, a Entidade informou, por meio do MEMO/INCRA/SR-01/D/Nº 229/12, de 29/06/2012, informou que: *“Com fundamento na Instrução Normativa/INCRA/nº 50/2008 e Norma de Execução/INCRA/nº 79/2008, Instrução Normativa/INCRA/nº 64/2010 e na Norma de Execução/INCRA/DD/nº 99/2011, Lei nº 4.504/ 1964, Lei nº 8.629/1993 e alterações; Lei nº 8.171/1991; Lei nº 8.666/1993, Medida Provisória nº 2.183-56/2001 e o Decreto nº 59.428/1966 e o Termo de Ajuste de Conduta INCRA/Ministério Público Federal, foi apresentada e aprovada pelo CDR proposta de atuação no Programa - 137 - Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento - Ação - 0427 - Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas nos projetos de assentamento tradicionais, agroextrativistas e reservas extrativistas”.*

De acordo com o INCRA/SR-01, o Comitê de Decisão Regional, aprovou a Resolução/CDR/nº001/2011, de 24 de março de 2011, que dispõe: *“(…) 1. Não ocorrendo a fiscalização do INCRA no prazo de 30 dias após a entrega dos produtos do crédito apoio e habitação, por falta de pessoal ou recursos financeiros, o pagamento poderá ser liberado mediante declaração de recebimento dos membros da associação ou comissão, registrada em cartório e entregue ao INCRA (…)”*

7.2. Subárea - IMPLANT.RECUPER.INFRA-ESTRUTURA ASSENTAMENTOS

7.2.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

7.2.1.1. Informação

Trata-se da Ação 8396 – Implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento, cuja finalidade é prover ou recuperar os projetos de assentamento rural de infraestrutura básica necessária à viabilização do processo produtivo e do desenvolvimento sustentável. O montante de recursos executados nesta Ação, no exercício de 2010, está discriminado no quadro abaixo:

Ação Governamental	Despesa Executadas (R\$)	% da Despesa Executada da Ação em relação à despesa Executada do Programa
0137/8396 – Implantação e Recuperação da Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	28.266.396,19	10,60%

Fonte: Siafi Gerencial UG 373030, base dez/2011

7.2.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

7.2.2.1. Informação

Foram avaliados os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, referente ao Programa/Ação 0137/8396, com relação à efetividade do referido Programa, bem como os fatos que, porventura, prejudicaram o desempenho administrativo e as providências tomadas pela Entidade, conforme tabela a seguir:

Programa: 0137 – Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento			
Ação: 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento			
Meta	Previsão	Execução	Previsão/Execução
Física	3.789	0	0,0%
Financeira	28.268.284,69	1.715,37	0,01%

Fonte: Siafi Gerencial UG 373030, base dez/2011

Segundo o gestor, o baixíssimo desempenho dessa ação ocorreu porque as descentralizações mais volumosas de recursos acontecem extemporaneamente, no final do exercício, fazendo com que as obras programadas, tenham sua execução geralmente iniciada no exercício seguinte.



Certificado de Auditoria Anual de Contas

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

Certificado: 201203475

Unidade Auditada: SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO PARÁ -INCRA/SR-01

Exercício: 2011

Processo: 54100.000262/2012-17

Município/UF: Belém/PA

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 01/01/2011 a 31/12/2011.

Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria Anual de Contas constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

Em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203475, 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 nexos de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações correlatas discriminadas no Relatório de Auditoria.

1. Irregular a gestão dos seguintes responsáveis:

1.1 CPF: ***.362.102-**

Cargo: Superintendente no período de 01/01/2011 a 31/12/2011.

Referência: Relatório de Auditoria número 201203475, itens 3.2.1.1, 3.2.1.2, 3.2.1.3, 3.2.1.4, 3.2.1.6, e 5.1.1.3.

Fundamentação:

De acordo com o Artigo 136 do Regimento Interno do INCRA, Portaria nº 20/2009, incumbe ao Superintendente Regional planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades afeta às respectivas unidades, bem como ordenar despesas de suas respectivas áreas.

Ainda de acordo com o Regimento Interno do INCRA, inciso XII do Artigo 132, incumbe aos Superintendentes Regionais assinar, renovar, rescindir, alterar e aditar convênios, contratos, acordos e instrumentos congêneres.

[assinatura]

EM BRANCO

Sendo assim, o Superintendente acima referenciado deixou de exercer suas competências regimentais ao não adotar medidas visando sanear as irregularidades apontadas em 31 convênios, tais como: omissão no dever de prestar contas, não comprovação da aplicação dos recursos repassados e prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que tenha resultado em dano ao Erário (3.2.1.1), mesmo após ter tido ciência dos fatos que ensejariam a instauração de TCE, o Superintendente deixou de adotar as medidas necessárias para a imediata instauração de TCE pelo setor competente.

Observa-se que a decisão do Superintendente em manter o convênio 651539 em vigor (3.2.1.3) foi justificada pela mudança do Governo Estadual. Contudo, o Superintendente teve conhecimento das situações de impropriedades envolvendo este Convênio, informadas pelos asseguraadores (fiscais) do Convênio e pela Procuradoria Jurídica da Autarquia, e não adotou as medidas necessárias para rescindir o convênio e efetuar o ressarcimento ao erário.

Verificou-se também que o Superintendente aditou de ofício o convênio 626348 de forma ilegal (3.2.1.2), sem que tenha ocorrido manifestações prévias do Setor Técnico responsável, mesmo após ter havido recomendação da Controladoria-Geral da União para a instauração de Tomada de Contas Especial (Relatório nº 201109229, referente à Auditoria Anual de Contas do exercício de 2010) e parecer a Procuradoria Regional declarando que não poderia realizar aditamento de convênio vencido..

Com relação ao convênio 652425 (3.2.1.4), o Superintendente não adotou providências visando sanear as irregularidades apontadas, mesmo após a análise da prestação de contas, quando foram apontadas diversas situações a serem regularizadas, a exemplo da ausência de recolhimento do valor não utilizado, que na data de 28/07/2011 importava em R\$ 7.669.458,64.

Observa-se que a mesma situação ocorre com o convênio 601517 (3.2.1.6), onde o Superintendente não adotou providências visando sanear as irregularidades apontadas, mesmo após nova análise da prestação de contas, em 24 de novembro de 2011, quando foram apontadas uma série de inconsistências praticadas pela conveniente, nos aspectos físico e financeiro e a prestação de contas foi impugnada pela equipe do Incra.

O Superintendente, ao celebrar 12 convênios com prefeituras que não se encontravam em dia (notificações da Superintendência não respondidas, não apresentação de prestação de contas, Tomadas de Contas Especiais instauradas, prestações de contas em análise) quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos do INCRA (5.1.1.3), deixou de atender aos dispositivos legais, o que vai de encontro à Lei de Responsabilidade Fiscal, incorrendo em prática de ato gestão ilegal. Ressalta-se que o Superintendente havia sido alertado pelo Núcleo de Contratos e Repasses da Superintendência acerca das referidas pendências, antes da celebração dos referidos Convênios.

Além das irregularidades acima caracterizadas, foram constatadas ainda as seguintes ressalvas à gestão do Superintendente do INCRA/SR-01:

O Superintendente não utiliza os indicadores institucionais como ferramenta de gestão (1.1.2.1) em virtude da falta de conscientização por parte da Superintendência Regional do INCRA quanto à necessidade de melhorar o planejamento e a eficiência de sua gestão, bem como da carência de servidores especializados na área meio.

A situação identificada de falhas na instrução processual dos processos de convênios, ocasionando a celebração de convênios sem atender aos dispositivos legais (5.1.1.1, 5.1.1.2), ocorreu em virtude das deficiências nos controles internos para realização dos levantamentos necessários à celebração dos convênios, ocasionando a assinatura de convênios sem o atendimento da legislação pertinente. O Superintendente ao assinar convênios, sem atender aos dispositivos legais, incorreu em prática de ato gestão ilegal.



EM BRANCO

A ausência de adoção de providências por parte do Superintendente visando a regularização dos convênios e a instauração de TCE são as causas das falhas na execução do projeto, descontinuidade e descumprimento na execução do objeto do convênio 513497 (3.2.1.5).

O Superintendente deixou ainda de exercer suas atribuições, ao apresentar fragilidades na estrutura de controle interno da Unidade (2.2.1.1 e 2.2.1.2) e ao apresentar incompatibilidades de valores entre as metas físicas e financeira das ações (1.1.1.1), em decorrência de deficiências no planejamento para o dimensionamento da força de trabalho em relação às metas da Unidade, ausência de ações eficazes na execução do orçamento anual da Entidade em conjunto com sua capacidade operacional limitada em função do reduzido quadro de pessoal.

1.2 CPF: ***.101.742-**

Cargo: Chefe da Divisão de Administração. no período de 01/01/2011 a 31/12/2011

Referência: Relatório de Auditoria número 201203475, itens 3.2.1.1, 3.2.1.4, 3.2.1.6.

Fundamentação:

De acordo com o Artigo 134 do Regimento Interno do INCRA, Portaria nº 20/2009, incumbe ao Chefe de Divisão dirigir, coordenar, orientar e supervisionar o controle e fiscalização da execução dos trabalhos de sua área de competência.

Ainda de acordo com o Regimento Interno do INCRA, alíneas “d, f, g e h” do inciso II do Artigo 114, incumbe à Divisão de Administração examinar a prestação de contas dos convênios, instaurar Tomada de Contas Especial, promover o registro da inadimplência no CADIN e SIAFI, controlar e acompanhar a execução dos convênios.

O Chefe de Divisão deixou de exercer suas competências regimentais ao não instaurar Tomada de Contas Especial em 31 convênios com irregularidades, tais como: omissão no dever de prestar contas, não comprovação da aplicação dos recursos repassados e prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que tenha resultado em dano ao Erário (3.2.1.1), tal situação ocorreu em virtude da ausência de controles para acompanhamento dos convênios celebrados e ausência de adoção de providências visando a instauração de TCE.

Com relação ao convênio 652425 (3.2.1.4), o Chefe de Divisão de Administração não diligenciou a conveniente, mesmo após a análise da prestação de contas, quando foram apontadas diversas situações a serem regularizadas, a exemplo da ausência de recolhimento do valor não utilizado, que na data de 28/07/2011 importava em R\$ 7.669.458,64.

Observa-se que a mesma situação ocorre com o convênio 601517 (3.2.1.6), onde o Chefe de Divisão de Administração não diligenciou a conveniente, mesmo após nova análise da prestação de contas, em 24 de novembro de 2011, quando foram apontadas uma série de inconsistências praticadas pela conveniente, nos aspectos físico e financeiro e a prestação de contas foi impugnada pelo equipe do Incra.

Além das irregularidades acima caracterizadas, foram constatadas ainda as seguintes ressalvas à gestão do Chefe de Divisão do INCRA/SR-01:

O Chefe de Divisão acima referenciado deixou de exercer suas atribuições, ao apresentar fragilidades na estrutura de controle interno da Unidade nas áreas de convênios, licitações, folha de pagamento, cartões de pagamento e bens imóveis (2.2.1.1, 2.2.1.2, 2.2.1.3, 2.2.1.4 e 3.1.1.2) e ao apresentar incompatibilidades de valores entre as metas físicas e financeira das ações (1.1.1.1), em decorrência do reduzido quadro de pessoal em conjunto com a falta de mecanismos de controle e monitoramento das atividades desenvolvidas pela Entidade, são os maiores responsáveis pelas

EM BRANCO

falhas ora evidenciadas, dificultando a atuação da Entidade na condução dos programas de governo de sua responsabilidade.

A situação identificada, de falhas na instrução processual de processos de convênios, ocasionando a celebração de convênios sem atender aos dispositivos legais (5.1.1.1, 5.1.1.2), ocorreu em virtude de deficiências nos controles internos para realização dos levantamentos necessários à celebração dos convênios, ocasionando a assinatura de convênios sem o atendimento da legislação pertinente.

A ausência de adoção de providências por parte do Chefe de Divisão visando a regularização dos convênios e a instauração de TCE são as causas das falhas na execução do projeto, descontinuidade e descumprimento na execução do objeto do convênio 513497 (3.2.1.5).

Segundo o Regimento Interno do INCRA, alínea "b" do inciso I do Artigo 114, compete à Divisão de Administração manter atualizadas as informações relativas ao cadastro, lotação, pagamento de pessoal e registros necessários à homologação dos atos de concessão de aposentadoria e pensão. Diante do exposto, o Chefe de Divisão deixou de exercer suas atribuições, ao apresentar irregularidades nos dados da folhas de pagamentos (4.2.1.1), tais fatos ocorreram em virtude de fragilidades nos controles internos administrativos e ausência de normatização estabelecendo atribuições e responsabilidades dos agentes responsáveis pela regularidade dos pagamentos e pelo cumprimento da legislação na área de pessoal.

Diante da atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva na análise das prestações de contas dos convênios (5.1.1.5) e na cobrança das prestações de contas de transferências voluntárias concedidas (5.1.1.4), o Chefe de Divisão deixou de exercer as atribuições determinadas nas alíneas "d, f, g e h" do inciso II do Artigo 114, em decorrência da ausência de controles para acompanhamento dos convênios celebrados e da capacidade operacional reduzida.

Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, constantes das folhas 165 a 167 do processo, que não foram explicitamente mencionados neste certificado têm, por parte deste órgão de controle interno, encaminhamento proposto pela **regularidade** da gestão, tendo em vista a não identificação de nexo de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

Belém/PA, 9 de Julho de 2012.

MARCELO BORGES DE SOUSA

Chefe da Controladoria-Regional da União no Estado do Pará

EM BRANCO

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Relatório: 201203475

Exercício: 2011

Processo: 54100.000262/2012-17

Unidade Auditada: Superintendência Regional do INCRA no Pará/SR-01

Município/UF: Belém/PA

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2011 da Unidade acima referenciada, expresso opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Dentre as principais ocorrências verificadas durante os exames, foram identificadas irregularidades relacionadas à transferências de recursos para execução de ações finalísticas a cargo da Superintendência Regional no Pará, notadamente quanto à formalização dos termos e ao acompanhamento e fiscalização da execução dos objetos avançados, e diante da ausência de diligências diante da insuficiente comprovação das despesas executadas, omissão no dever de prestação de contas, bem assim de apontamento de atos ilegais e antieconômicos pela área técnica e Controladoria-Geral da União, destacando-se: a celebração de doze convênios com entidades cujas prestações de contas de recursos anteriormente recebidos do INCRA se encontravam em atraso, no montante de R\$ 6.050.425,78; convênio com vigência vencida há mais de três anos e com prestação de contas impugnada, registrado como ADIMPLENTE no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal; prorrogação de ofício de convênio com prazo de vigência expirado e com indícios de irregularidade, no montante de R\$ 5.500.000,00; manutenção da vigência de convênio mesmo após verificação da falta de capacidade técnica e operacional do conveniente; e inexecução do objeto e ausência de diligências junto à conveniente para o recolhimento de valor não utilizado, no montante de R\$ 7.669.458,64. Tais ocorrências evidenciam atuação deficiente e intempestiva da Superintendência na adoção de providências voltadas à responsabilização de agentes em situações que ensejariam a instauração de Tomada de Contas Especial, caracterizadas pela omissão no dever de prestar contas, não comprovação da aplicação dos recursos repassados e

Assinatura manuscrita em azul.

prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico com dano ao Erário, em um total de trinta e um ajustes, no valor de R\$ 48.117.651,22.

Verificou-se que as principais causas estruturantes de tais ocorrências são a ausência de controles instituídos na Superintendência para acompanhamento dos convênios celebrados e ausência de adoção de providências para apuração de responsabilidades e ressarcimento ao erário, com a instauração da devida Tomada de Contas Especial. Sobre as transferências de recursos via convênio, verificou-se que o Superintendente do INCRA deixou de exercer suas competências regimentais de direção e avaliação da execução das atividades da Unidade; assim como o Chefe da Divisão de Administração deixou de cumprir seu dever regimental de supervisionar o controle e a fiscalização da execução dos trabalhos, não adotando providências que viessem a sanar as irregularidades apontadas, mesmo após sucessivos alertas da Controladoria-Geral da União. Visando corrigir as irregularidades identificadas, foi recomendada a adoção de imediatas providências para instauração de Tomada de Contas Especial e a apuração de responsabilidades pela ausência de providências necessárias à correção dos fatos apontados; além de estruturar o setor responsável, com a instituição de controles internos adequados e suficientes que garantam o atendimento das exigências legais na formalização e execução de convênios e instrumentos congêneres.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU durante o exercício 2011, verificou-se que a Superintendência atendeu a três das onze recomendações efetuadas. As recomendações que permanecem pendentes de atendimento referem-se a falhas na execução e acompanhamento de convênios, sendo que o não atendimento de tais recomendações implica em impactos negativos na gestão da Superintendência, agravando situações anteriormente identificadas e levando à mora na identificação de irregularidades, bem como na apuração de responsabilidades e na instauração das devidas Tomadas de Contas Especiais, como pôde ser constatado na presente Auditoria Anual de Contas.

No que concerne aos controles internos da Unidade, verificou-se que a estrutura existente é insuficiente para garantir, com razoável segurança, a confiabilidade das informações produzidas, a obediência à legislação, a salvaguarda de seus recursos e a eficácia/eficiência de suas operações. Os procedimentos adotados foram insuficientes para evitar impropriedades e irregularidades, demonstrando um ambiente de controle inadequado, com poucas iniciativas de natureza preventiva que visem dirimir os riscos potenciais. Os mecanismos de controles internos são ainda incipientes, não havendo uma visão gerencial voltada para a correção dessa situação. Os gestores da Unidade não possuem parâmetros para avaliação da estrutura de controles internos administrativos, em nenhum dos seus aspectos: ambiente de controle, avaliação de risco,



procedimentos de controle, informação, comunicação e monitoramento. Dessa feita, a insuficiência na implantação de procedimentos de controle em setores e processos da Superintendência dificulta o estabelecimento de uma cultura organizacional de controle, contribuindo para a ocorrência de fragilidades que impactam negativamente a gestão, como deficiências no sistema de delegação e segregação de funções; dificuldades na avaliação de riscos; falhas de comunicação entre os diversos níveis hierárquicos, gerando baixa aderência aos procedimentos estabelecidos; ausência de normativos que regulamentem as atividades desempenhadas e ausência de uma sistemática de monitoramento dos controles implementados; inexistindo avaliação quanto à validade e qualidade dos controles internos administrativos instituídos.

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 201203475, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:

CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.362.102-**	Superintendente do INCRA em Belém no período de 01/01/2011 a 31/12/2011	Irregular	Relatório de Auditoria número 201203475, itens 3.2.1.1, 3.2.1.2, 3.2.1.3, 3.2.1.4, 3.2.1.6, e 5.1.1.3
***.101.742-**	Chefe da Divisão de Administração. no período de 01/01/2011 a 31/12/2011	Irregular	Relatório de Auditoria número 201203475, itens 3.2.1.1, 3.2.1.4, 3.2.1.6
	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203475

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, 27 de julho de 2012



Lucimar Cevallos Miján
Diretora de Auditoria da Área de Produção e Tecnologia