

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SUPERINTEND.ESTADUAL DO CEARA-INCRA/SR-02

Exercício: 2012

Processo: 54130000185201329

Município: Fortaleza - CE

Relatório nº: 201305871

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO CEARÁ

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/CE,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201305871, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo (a) SUPERINTEND.ESTADUAL DO CEARA-INCRA/SR-02.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 15/04/2013 a 31/05/2013, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. 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 n.º 119/2012 e DN TCU n.º 124/2012, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste relatório de auditoria.



Em acordo com o que estabelece os Anexos II e III da DN TCU nº 119/2012, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas neste item, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência? (ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012, da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012?

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Superintendência Regional do INCRA/CE SR-02 de acordo com o disposto no art. 13 da IN TCU nº 63/2010, foi analisado o Processo nº 00206.000424/2013-91 e constatado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o Exercício 2012.

A estratégia metodológica utilizada pela equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e das peças complementares.

Ressalta-se que a Unidade Jurisdicionada cumpriu o prazo previsto no item 5.2.1 da Portaria CGU nº 133/2013 para envio do processo de contas ao órgão de controle interno, que estabeleceu como data-limite para a Unidade o dia 01/04/2013.

Por fim, cabe informar que as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos das Decisões Normativas TCU n.º (s) 119/2012 e 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012, com exceção aos conteúdos considerados incompletos, e abordados em itens específicos, circunstanciados neste relatório em relação aos seguintes aspectos:

- rol de responsáveis incompleto;
- pendências em relação ao atendimento de ressalvas constantes em relatório de auditoria de contas Exercício 2010;
- incompletude, inconsistências e erros nas informações prestadas em relação ao alcance de resultados dos programas/ações sob a responsabilidade da unidade, e
- falta do detalhamento requerido em relação às compras sustentáveis.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas neste item, considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuados para o Exercício, foram cumpridos pela Superintendência Regional do INCRA/C- SR02?



A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das ações de maior materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a 86% do total das despesas executadas pela UJ. Além disso, foram incorporados os resultados das auditorias (inseridas no âmbito da Avaliação da Execução de Programas de Governo) realizadas durante 2012.

As ações analisadas foram as seguintes:

373045 – Superintendência Regional do Ceará – SR-02					
2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária					
0427 – Concessão de Crédito – Instalação à Famílias Assentadas.	Meta Financeira			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)		
	18.424.510,00	8.654.900,00	47%	Priorização da gestão de restos a pagar.	Não há.
	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)		
	819	2.355	287,54%	Execução superestimada - abrange as famílias assentadas em exercício anterior	Não há.

Fonte: SIAFI, SIR e SIPRA

373045 – Superintendência Regional do Ceará – SR-02					
2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária					
Ação 8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento.	Meta Financeira			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)		
	2.707.253,89	2.702.620,39	99,83%	Não há.	Não há.
	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)		
	344	3.356	975,58%	Execução superestimada - Em 2012 foram concluídas e recebidas 14 obras de infraestrutura hídrica beneficiando 1.634 famílias, de 13 projetos de assentamento. Foram recebidos	Não há.



				também 150,69 km de estradas vicinais, beneficiando 1.722 famílias.	
--	--	--	--	---	--

Fonte: SIAFI, SIR e SIPRA

373045 – Superintendência Regional do Ceará – SR-02					
2012 – Agricultura Familiar					
4470 – Assistência Técnica e Capacitação de Assentados	Meta Financeira			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Fixação (dotação final/atualizada)	Despesa Liquidada	Desp. Liquidada/ Fixação (%)		
	21.285.526,46	7.582.220,44	35,62%	A sistemática de monitoramento físico gerou um enorme passivo de análise e fiscalização dos contratos, demandando a constituição de uma força-tarefa nacional para sanar esse passivo, e que não foi concluído em dezembro de 2012. O reflexo dessa situação se expressa na execução financeira, em que a despesa empenhada foi de R\$ 21.276.910,82 e a despesa liquidada foi de de R\$ 7.582.220,44, representando 35,64% do total empenhado.	Descontinuidade dos contratos e concentração de esforços para diminuir o passivo.
	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Prevista	Realizada	(%)		
	18.098	19.371	107%	Não há.	Não há.

Fonte: SIAFI, SIR e SIPRA

Além dessas, foram selecionadas mais três ações que tiveram sua execução comprometida em relação ao alcance das metas estipuladas, quais sejam:



373045 – Superintendência Regional do Ceará – SR-02					
2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária					
Ação 4460 – Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais Para Reforma Agrária	Meta Financeira			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)		
	759.483,38	149,30	1,97%	Dependência desta ação pela Ação de vistoria e avaliação, processo esse alterado pela Resolução INCRA/nº05/2012. Falta de governabilidade da unidade em relação ao tema.	Não há.
	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)		
	23.584	10.631,69	45,08%	Dependência desta ação pela Ação de vistoria e avaliação, processo esse alterado pela Resolução INCRA/nº05/2012. Falta de governabilidade da unidade em relação ao tema.	Não há.

Fonte: SIAFI, SIR e SIPRA

373045 – Superintendência Regional do Ceará – SR-02					
2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária					
Ação 2110 - Regularização fundiária de imóveis rurais e urbanos	Meta Financeira			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)		
	177.176,00	127.957,01	72,2	Não há.	Não há.
2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária					
Ação 2110 - Regularização	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)		
	323	30.768	9515,8%	Execução	



fundiária de imóveis rurais e urbanos				superestimada - abrange as famílias assentadas em exercício anterior	
---------------------------------------	--	--	--	--	--

Fonte: SIAFI, SIR e SIPRA

Em relação ao processo de monitoramento e de avaliação da gestão do INCRA, temos que a RESOLUÇÃO/INCRA nº 15, de 03/08/2009, aprovou a INSTRUÇÃO NORMATIVA/INCRA nº 55, de 03/08/2009, que tem por objetivo disciplinar o monitoramento e avaliação da gestão da entidade, através da unificação de procedimentos visando aprimorar e qualificar as informações relativas à execução física e financeira das ações deste Instituto, mediante implementação do Módulo Monitoramento e Avaliação do Sistema de Informações Rurais - SIR. O fundamento legal para a regulamentação do procedimento e do sistema de informações encontra-se na Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra) e no Artigo nº 61, do Regimento Interno aprovado pela Portaria nº 20, de 8/04/2009.

Em análise do relatório consolidado das Superintendências Regionais, retirado do módulo de monitoramento do sistema SIR, verificou-se que a Superintendência do Ceará alimentou o sistema com 100% dos dados requeridos.

Em termos de execução financeira das ações, não foram identificadas divergências entre as informações prestadas no Relatório de Gestão com os dados do SIAFI, no entanto, em relação ao alcance das metas físicas existem algumas inconsistências, as quais estão tratadas em item específico deste relatório.

Em relação à adequabilidade das informações relativas a superação de metas, foram verificadas as ações mais relevantes em relação à composição dos dados, uma vez que não ficou demonstrada, nestes casos, a relação entre execução financeira e alcance de metas físicas. As execuções financeiras das ações 4470 e 0427 restaram comprometidas, enquanto que os números de execução física, nos dois casos, supera a previsão, criando assim a necessidade de explicações do fato, que foram fornecidas pelo gestor nos textos de análise crítica apresentados no Relatório de Gestão 2012 da unidade.

Mormente os fatos terem sido circunstanciados no Relatório de Gestão da unidade Exercício 2012, considerou-se que as análises críticas dos gestores, em alguns casos, partem de premissas equivocadas. Um exemplo disso, é quando o gestor considera o percentual de execução financeira em relação ao que foi empenhado e não em relação ao previsto no orçamento autorizado para a unidade. Além disso, em vários casos, exemplificados a seguir, a relação físico/financeira não guarda relação com o compute de unidades de medida física previstas para o exercício - número de famílias assistidas.

No caso da Ação 0427, os resultados consideram metas de exercícios anteriores, conforme Relatório de Gestão apresentado:

Ação 0427- "Tendo em vista que os valores do Crédito Instalação foram reajustados, algumas famílias que já haviam acessado o crédito habitação (construção ou recuperação) foram beneficiadas com complementação de crédito, sendo dessa forma, incluídas entre as famílias beneficiárias do montante do recurso do Plano de Compromisso 2012.

Da mesma forma, na exposição de resultados da Ação 8396

"A execução física das obras de engenharia, em geral, não é concluída no próprio exercício. A execução indireta implica em calendários de entrega de obras que dependem da situação das



prefeituras. No exercício de 2012 foram concluídas e recebidas obras conveniadas em exercícios anteriores.”

No caso da ação 4470 foi considerado o número de famílias totais a serem beneficiadas nos contratos e não os efetivamente beneficiados

“Com as chamadas públicas realizadas em 2010 e 2011, a execução do serviço de ATER passou a ser por meio de contratação direta, sendo inicialmente assinados dez contratos de ATER em agosto de 2011, sendo atendidas 13.598 famílias e outros três contratos de ATER foram assinados em outubro de 2011, com 5.773 famílias atendidas, totalizando 19.371 famílias beneficiadas. Este é o contingente de famílias assistidas em 2012, representando 2,59% da meta nacional de 750.000 famílias assistidas para este ano.”

Nessa última ação, devido ao fato de somente 35,6% do financeiro ter sido executado durante o exercício, seria necessária a demonstração de que, tanto as ações coletivas previstas para o programa, como as ações individuais foram minimamente realizadas, para poder se respaldar a informação de que todas as famílias previstas foram efetivamente beneficiadas. A interrupção da execução dos contratos de Assistência Técnica - ATER e a análise das prestações de contas das entidades, conforme informação constante em item específico deste relatório, demonstram que as etapas previstas não foram executadas em sua totalidade, bem como não houve a aprovação de todas as ações faturadas pelas entidades, apontando assim para um superdimensionamento da meta alcançada.

Analisando-se a ação 4460, verifica-se que a mesma apresenta uma execução financeira quase zerada e alcance de metas de 45% que não encontra respaldo nas explicações oferecidas.

Na exposição dos dados sobre a ação 2110 o gestor relata a meta alcançada de 30.768 imóveis regularizados. Esse dado corresponde, na verdade, aos resultados obtidos no período compreendido de 2008 a 2012, resultante da assinatura do Convênio nº 30.000/2008, firmado entre o INCRA – SR/02 e o IDACE. Cumpre afirmar que, a meta executada deveria ser aquela verificada no ano de 2012, não contemplando, portanto, os resultados alcançados em exercícios anteriores.

A Ação 20TG - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária - é identificada como uma das ações a ser relatada e é inserido o quadro resumo no Relatório de Gestão, no entanto, em face do Plano de Compromisso traçado para 2012 pelo INCRA, a mesma é uma ação com dotação centralizada da Sede e não estaria na responsabilidade das unidades regionais. Diferente de outras ações, que não tiveram provisão orçamentária para o exercício e foram destacadas logo no início do Relatório, uma vez que o gestor não teria elementos a relatar, quais sejam:

- Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária;
- Indenização das Benfeitorias e de Terras aos Ocupantes de Imóveis ou Áreas Reconhecidas para as Comunidades Quilombolas;
- Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional e Assistência Técnica, Pedagógica e Social;
- Remuneração do Agente Financeiro pela Operacionalização do Crédito Instalação;
- Formação e Capacitação dos Agentes de ATER;
- Estruturação, Implementação e Manutenção dos Sistemas Cadastrais e Cartográficos;
- Georreferenciamento da Malha Fundiária Nacional, e
- Formulação e Operacionalização de Políticas para o Desenvolvimento Agrário.



Analisando-se as causas para tais incoerências no relato sobre resultados, constatou-se que os diversos problemas de gestão relatados pelo gestor, tais como: falta de informações dos parceiros (Universidades, IDACE, e outros), interferências das alterações de normativos e orientações internas na condução de ações, dispêndio significativo de esforço na administração de passivos e restos a pagar, descontinuidade de ações, que estão devidamente circunstanciados em informações e constatações deste relatório, realmente podem ser considerados aspectos que contribuíram para o relato inconsistente e erros de informação apresentados.

Além disso, a queda de desempenho da entidade em relação às ações não priorizadas e àquelas que, durante sua consecução, tiveram o impacto de alguma mudança de política da Entidade, ou mesmo da política de governo para a área, também podem ter contribuído para as discrepâncias percebidas no texto do Relatório de Gestão da UJ para o exercício 2012. Para que esses problemas sejam saneados, necessitam da intervenção e de melhores definições de diretrizes emanadas da Unidade Central do INCRA em Brasília e não estão no âmbito da governança da Superintendência Regional.

Pode-se concluir, portanto, que o relato apresentado pelos gestores, em muitos aspectos, não representa a realidade da execução do orçamento do Exercício 2012 e não se configura em peça referencial para análise da gestão. Por outro lado, somente um trabalho extensivo de supervisão, monitoramento e fiscalização, poderiam trazer à tona dados mais confiáveis para análise. Desta forma, até onde se pode alcançar, os dados apresentam incoerência graves e erros de relatoria e interpretação

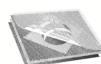
2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, considerou-se a seguinte questão de auditoria: Os indicadores da unidade jurisdicionada atendem aos seguintes critérios:

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

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise dos indicadores a partir das informações apresentadas pelos gestores e respostas às Solicitações de Auditoria emitidas.

No item 11.13 do Relatório de Gestão o gestor afirma que:



“Não são utilizados indicadores gerenciais relativos à absenteísmo, acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, educação continuada, satisfação e motivação, disciplina, níveis salariais e demandas trabalhistas. Com relação à rotatividade é efetuado acompanhamento dos egressos de servidores que ingressaram no INCRA em razão da realização de concursos públicos realizados em 2004 e 2005. Quanto a disciplina é um dos fatores da avaliação relativa ao período de estágio probatório. No tocante ao desempenho funcional os servidores que não atingiram o último padrão da última classe do respectivo cargo anualmente são avaliados para fins de progressão funcional, sendo que o primeiro interstício de avaliação para fins de concessão da GDARA e da GDAPA corresponde ao período de 01/07/11 a 29/02/12, portanto, os servidores serão avaliados no mês de março/12, observando o disposto no Decreto nº 7.133/10.”

“Periodicamente são elaborados relatórios gerenciais para avaliação da força de trabalho que compõe o Quadro de Pessoal do INCRA. Os últimos demonstrativos elaborados abordaram os seguintes temas:”

“Da mesma forma que em 2011, ainda não se utiliza na UJ, indicadores gerenciais relativos ao absenteísmo, acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, rotatividade (turnover), educação continuada, disciplina, aposentadoria versus reposição do quadro.”

“Paralelamente, a SR(02) deu início à organização das atividades necessárias para a realização do processo de avaliação de desempenho, onde foram definidas as metas individuais para cada servidor no ciclo de avaliação de dezembro de 2012 a abril de 2013.”

Não obstante o Incra-Sede ter definido, em conjunto com o Tribunal de Contas da União, indicadores de gestão para toda a Autarquia, a UJ não os apresentou no Relatório de Gestão, e informou que, segundo a Unidade Central do Incra, tais indicadores seriam apresentados apenas no seu Relatório.

No entanto, por cumprimento de solicitação emanada do TCU por intermédio do Acórdão 753/2008 - Plenário, analisaram-se as respostas apresentadas pelo gestor no questionário apresentado por solicitação de informações sobre os seguintes indicadores tradicionalmente utilizados pela UJ, no que concerne à sua utilidade para o gestor em suas tomadas de decisão:

Índice de Gastos com Obtenção de Terras;

Índice de Protocolos de Licença Ambiental para Projetos de Assentamento;

Índice de Provimento de Assistência Técnica;

Índice de Provimento de PDA/PRA;

Índice de Acesso à Moradia nos Assentamentos;

Índice de Consolidação de Assentamentos, e

Índice de Acesso a Estradas Transitáveis.

A partir dos exames, observa-se que a concepção, o acompanhamento e o monitoramento dos indicadores de programas/ações estão sob a responsabilidade da Sede do INCRA localizada em Brasília/DF. Além do que, constatou-se, também, que esses indicadores, em sua maioria, são utilizados pela unidade central do INCRA, e não pela Superintendência Regional, como instrumentos de tomada de decisão gerencial.

O gestor, na resposta apresentada aos questionamentos realizados pela equipe de auditoria, inclusive, atestou que utilizou esforço de trabalho somente na construção dos

dados para o monitoramento do indicador “Índice de Obtenção de Terras” e que os demais indicadores citados pela auditoria não estão sendo utilizados, uma vez que o provimento de assistência técnica foi universalizado no Estado do Ceará, bem como não houve novos assentamentos consolidados no Exercício 2012.

Com relação ao Índice de acesso a estradas transitáveis, o Estado está seguindo orientação da Sede do INCRA, que se posicionou junto ao TCU no sentido de que esse indicador apresenta dificuldade para a produção, tendo em vista a elevada complexidade e extensão da malha de estradas que atende os assentamentos, a grande instabilidade da qualidade delas - em função de intempéries climáticas, por exemplo. Além disso, em princípio, cabe ao INCRA a eventual abertura de estradas de acesso aos lotes, ficando a cargo do Município a manutenção das estradas.

2.4 Avaliação dos Indicadores dos Programas Temáticos

Considerando que na Lei nº 12.593/2012, os indicadores de gestão do INCRA são exigidos apenas para os programas temáticos; considerando que durante a gestão 2012 não foi publicado o decreto de Gestão do PPA 2012-2015; considerando ainda que não houve definição quanto ao Gerente do Programa e Coordenador da Ação (agentes no modelo de gestão do PPA 2008-2011 e que determinavam se a Unidade era ou não responsável pelo programa ou ação), a avaliação do item 04 (quatro) do anexo IV da DN 124/2012 restou prejudicada. Dessa forma, o controle interno se abstém de emitir opinião sobre o item 04 (quatro) na gestão 2012 em relação à Legislação aplicável à matéria.

2.5 Avaliação da Gestão de Pessoas

Neste item, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) A gestão de pessoas possui processos de trabalho que buscam a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições? (ii) O(s) setor(es) responsável(eis) observou(aram) a legislação aplicável à remuneração, cessão e requisição de pessoal? (iii) Os registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (foco no SIAPE) estão sendo lançados de forma tempestiva e possuem qualidade suficiente ao nível de sensibilidade inerente ao assunto? (iv) O(s) setor(es) responsável(eis) observou(aram) a legislação aplicável à admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões? (v) Os registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (foco no SISAC) estão sendo lançados de forma tempestiva e possuem qualidade suficiente ao nível de sensibilidade inerente ao assunto?

A metodologia da equipe de auditoria foi diferenciada conforme o item. Quanto à força de trabalho, foi realizada a confirmação das informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade com a subsequente análise. Quanto à remuneração de pessoal estatutário (ativos, inativos e pensionistas), foi realizada uma análise censitária no SIAPE a partir de ocorrências pré-estabelecidas (cruzamento entre os registros no SIAPE e a legislação de pessoal das unidades) e essas ocorrências foram verificadas junto ao gestor durante o Exercício 2012. Quanto aos registros no sistema corporativo, foi realizada uma análise censitária de todos os registros de admissão, aposentadoria, reforma ou pensão no SISAC.

Força de Trabalho



Em consulta ao SIAPE e com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2012, as quais foram consideradas consistentes pela equipe de auditoria, verificou-se que o quadro de pessoal da Superintendência Regional do INCRA SR-02 CE estava assim constituído no final do Exercício 2012:

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva	Ingressos no exercício	Egressos no exercício
1. Servidores em cargos efetivos	198	4	12
1.1. Membros de poder e agentes políticos	0	0	0
1.2. Servidores de Carreira	198	4	12
1.2.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	191	4	12
1.2.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	7	0	0
1.2.3. Servidores de carreira em exercício provisório	0	0	0
1.2.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	0	0	0
2. Servidores CLT - Anistiados	0	0	0
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	1	0	0
4. Total de Servidores	199	4	12

Fonte: SIAPE (GRCOSITCAR e Extrator de Dados)

Com relação à faixa etária dos servidores do INCRA-SR(02), o perfil da força de trabalho é de pessoas mais antigas. Verificou-se que 71,35% dos servidores têm mais de 51 anos, conforme se demonstra no quadro a seguir:

Tipologias do Cargo	Faixa Etária (anos)				
	Até 30	De 31 a 40	De 41 a 50	De 51 a 60	Acima de 60
1. Provimento de cargo efetivo	1	24	32	92	49
1.1. Membros de poder e agentes políticos	0	0	0	0	0
1.2. Servidores de Carreira	1	24	32	92	49
1.3. Servidores CLT (Anistiados)	0	0	0	0	0
2. Provimento de cargo em comissão	0	0	0	1	0
2.1. Cargos de Natureza Especial	0	0	0	0	0
2.2. Grupo Direção e Assessoramento Superior	0	0	0	1	0
3. Totais (1+2)	1	24	32	93	49

Fonte: Relatório de gestão e sistema de controle interno da UJ.

A Entidade tem atuado no sentido de manter sua força de trabalho, ou mesmo expandi-la, por intermédio da realização de concursos públicos, no entanto, um fator de dificuldade para a obtenção da otimização do número de servidores, é o fato de que nove deles estão cedidos a outros órgãos e um está em gozo de licença não remunerada



para tratar de interesses particulares. Destaque-se, também, que durante o ano de 2012, houve 04 ingressos e 12 egressos na Superintendência do INCRA, no Estado do Ceará, o que contribuiu para a redução da força de trabalho do ente.

Acrescente-se, também, que a rotatividade da força de trabalho é considerável, e consiste no fato de que os novos servidores, quando ingressam por meio de concurso público, permanecem por algum tempo, enquanto se submetem a novos processos seletivos, cujos cargos são melhor remunerados; e quando são aprovados, fazem a escolha pela ocupação de cargos em outras carreiras do serviço público.

Remuneração de pessoal à luz da legislação e Sistema Contábil (SIAPE/SIAFI)

Para verificação da conformidade dos pagamentos e da concessão de aposentadoria, reforma e pensões foram realizadas as seguintes análises a partir do Acompanhamento Permanente da Gestão durante 2012:

Descrição da ocorrência	Quantidade de servidores relacionados	Quantidade de ocorrências acatadas totalmente pelo gestor
35 - Pensões concedidas após 19/02/2004 cadastradas no SIAPE em tipos menores que 52	13	13
40 - Servidores com devolução do adiantamento de férias nos últimos cinco anos, em valor inferior ao recebido.	01	01
52 - Instituidores de pensão sem pensionista ou com pensionista excluído	01	01
58 - Aposentados com fundamento sem paridade, recebendo rubricas incompatíveis.	01	01
66 - Servidores aposentados pela Emenda Constitucional nº 41 ou posterior com valor do Vencimento Básico informado	01	01

A CGU, durante o exercício sob exame, notificou a UJ sobre a necessidade de posicionamento quanto à regularização das inconsistências encontradas, no que foi atendida, tendo sido comprovada a realização dos acertos necessários.

Após a liberação da transação, por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP foram realizadas no SIAPE, nos meses de outubro e novembro/2012, as alterações do tipo de pensão 13 para 54.

Além disso, durante o presente trabalho de auditoria, constataram-se apenas falhas de natureza formal na gestão de recursos humanos, notadamente quanto ao cadastro de servidores, sem impacto na gestão da Unidade. A razão pra tal pode ser atribuída à centralização da confecção da folha de pagamento na Sede Central do INCRA, além da indisponibilidade de senhas com perfil para alterações cadastrais e outras operações, que fazem com que a unidade careça de meios para desempenhar procedimentos de gestão de pessoas que são esperados de uma UPAG do sistema SIAFI.

Sistema Corporativo (SISAC)



Observou-se que a Unidade não cumpriu os prazos previstos para cadastramento no SISAC dos atos de concessão de aposentadoria e pensão emitidos em 2012. Além disso, nem todos os pareceres quanto à legalidade dos referidos atos foram registrados no Sistema no prazo previsto na Instrução Normativa - TCU nº 55/2007, cujo art. 7º estabelece que as informações pertinentes aos atos de admissão e concessão deverão ser cadastradas no SISAC e disponibilizadas pela Unidade Jurisdicionada para o respectivo órgão de controle interno no prazo de 60 dias, tendo sido observado que, dos 17 atos emitidos em 2012, apenas em 05 foi observado esse prazo.

Controles Internos Administrativos

Dentre as principais fragilidades que contribuem para a ausência de controles internos administrativos consistentes destacam-se: ausência de normativos internos na área de pessoal acarretando sobreposição de funções; ausência de mecanismos de informação e comunicação como indicadores na área de pessoal.

Como ponto positivo, destaca-se o cumprimento total das ocorrências encaminhadas pelo controle interno, reforçando assim o componente do Monitoramento.

2.6 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Foram consideradas as seguintes questões de auditoria para o atendimento deste item: os Controles Internos Administrativos relacionados à gestão das transferências da UJ estão instituídos de forma: (i) a identificar o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos? (ii) a identificar gargalos da análise a prestação de contas dos convenientes ou contratados? (iii) a identificar dificuldades na execução do planejamento para a fiscalização da execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das Transferências Concedidas pela UJ durante a gestão 2012, somadas às Transferências realizadas em exercícios anteriores que ainda estavam em vigor, com prestação de contas em atraso ou em complementação e também o passivo de Transferências realizadas em exercícios anteriores, com Prestações de Contas apresentadas e ainda não analisadas, na situação “A APROVAR”.

Transferências Concedidas

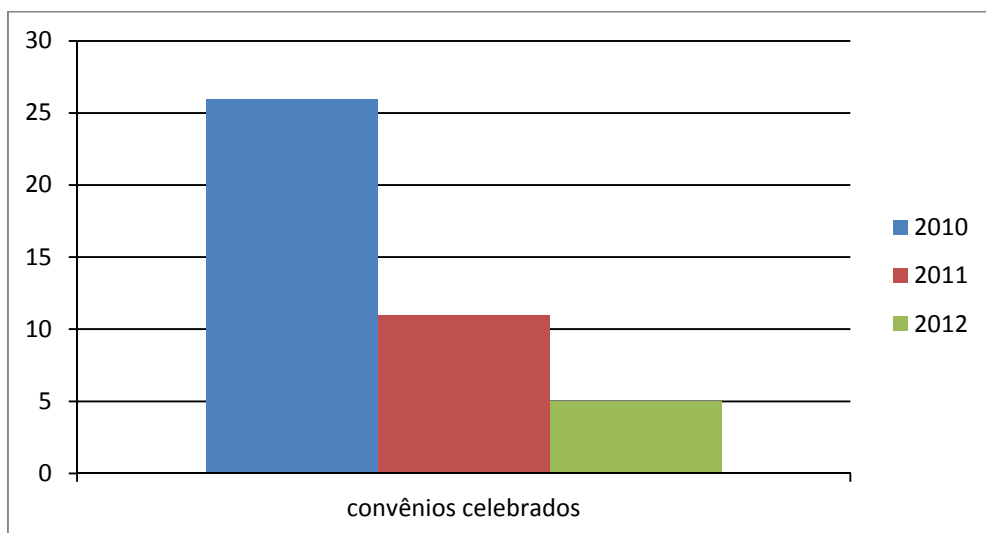
Durante o exercício em análise, a entidade firmou um número bem reduzido de convênios se comparado aos realizados em exercícios anteriores, conforme quadro a seguir:

Quantidade total de transferência no exercício	Volume de recursos totais de transferência no exercício (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume de recursos em que foi detectada alguma irregularidade (R\$)
05	2.649.430,87	05	2.649.430,87	01	810.770,28

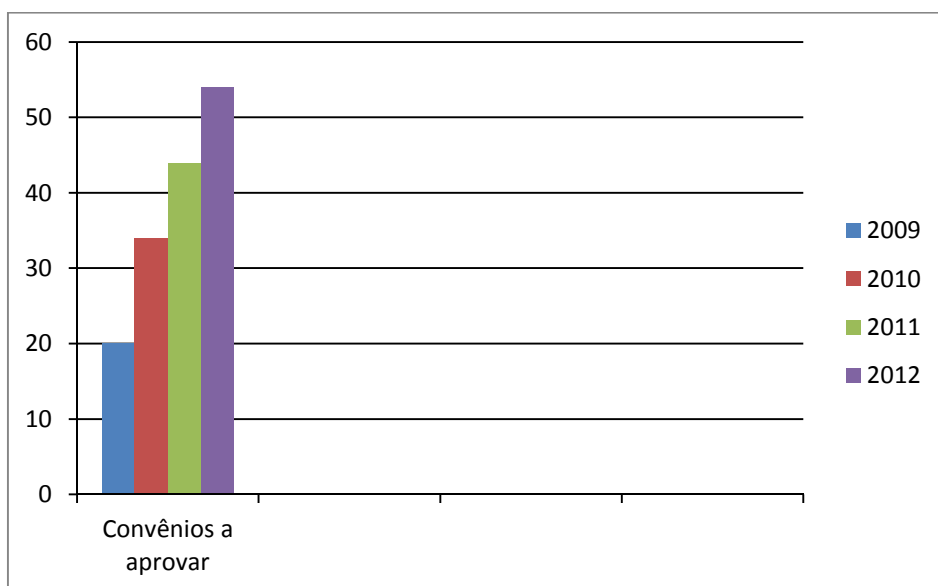
Fonte: SICONV

Durante os últimos anos, o número de convênios firmados tem apresentado o seguinte progresso:





Em contrapartida, apesar do esforço para análise das prestações de contas e da diminuição de novos convênios, o passivo “A APROVAR” só aumentou, conforme se verifica a seguir:



Pode-se concluir, que o esforço empreendido pelo gestor, no sentido de tentar sobrepujar as limitações operacionais da unidade, reduzindo o número de convênios e buscando auxílio na instituição de grupos de trabalho, com participação de servidores de outras unidades do INCRA, para diminuir o número de prestações de contas a aprovar, tem apresentado poucos resultados práticos, uma vez que os reais problemas não têm sido solucionados, tais como falta de servidores especialistas em contabilidade e engenharia civil, falta de padronização na emissão de pareceres técnicos, fragilidades no processo de monitoramento e fiscalização, todos eles circunstanciados neste relatório.

Atuação da UJ

A análise realizada recaiu sobre a condição de a UJ acompanhar/fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos, contemplando ainda se o acompanhamento se deu de maneira tempestiva durante o período de vigência do Convênio e se englobou a totalidade do objeto.



Fiscalização física e presencial

Em relação ao item de fiscalização física, partiu-se da classificação dos convênios vigentes, como sendo aqueles que se encontravam, durante o exercício, ainda em execução, ou que foram firmados durante o mesmo.

Quantidade de Transferências vigentes no exercício	Quantidade de Transferências em que havia a previsão de fiscalização	Quantidade de Transferências que foram fiscalizadas de forma física e presencial.
26	Desconhecido	11

Fonte: SICONV

Não foi disponibilizado um plano de fiscalização para que se pudesse aferir a sua observância, no entanto, o gestor alegou a falta de recursos humanos suficientes para que as fiscalizações fossem realizadas de forma tempestiva e abrangente. Além disso, constatou-se que as fiscalizações foram realizadas sem levar em consideração a avaliação de risco, materialidade ou criticidade da entidade beneficiária ou do objeto.

De forma incompleta, ainda teve-se, durante o processo de fiscalização, aos aspectos somente materiais das obras a ações acompanhadas, não abrangendo avaliação de custos, cronogramas e outros itens importantes, previstos na legislação e nas ordens de serviço expedidas. Conclui-se dessas constatações, que não existe garantia de que o processo de fiscalização física possa ser considerado suficiente para embasar as tomadas de decisão, fragilizando desta forma, o processo de aprovação das prestações de contas decorrentes dos instrumentos de transferências voluntárias.

Prestação de Contas

No quesito – Prestação de Contas - considerou-se a somatória de todos os convênios que, durante o Exercício 2012, encontravam-se na situação de aguardando prestação de contas, com prestações de contas “A APROVAR”, aprovadas no exercício, mesmo que de exercícios anteriores, desaprovadas no exercício, mesmo que de exercícios anteriores e aquelas em que houve omissão de prestação de contas.

Qtde. total de transf. Vigentes (A+B+C+D+E)	Qtde. de transf. situação aguardando prestação de contas (A)	Qtde. de transf. situação prestação de contas em análise (B)	Qtde. de transf. situação aprovadas (C)	Qtde. de transf. situação desaprovada (D)	Qtde. de transf. Cujas contas estão em situação omissão de prestar contas (E)	Qtde. de TCE instauradas (F)
107	05	54	24	13	09	02

Fonte: SICONV e controles internos da entidade

Diante do exposto, observa-se a necessidade de maior aproximação entre as etapas de instaurações de TCE e as situações que ensejariam as mesmas (prestações de contas desaprovadas e situações de omissão no dever de prestar contas), inclusive com o registro e divulgação da real situação das transferências nos Sistemas oficiais do Governo, uma vez que, por exemplo, os dois convênios nos quais foram identificadas as aberturas de TCE estavam registrados no sistema como “A APROVAR”.

Avaliação das Prestações de Contas



No quesito avaliação, consideraram-se como vigentes aqueles processos que estavam na situação “A APROVAR”, incluindo-se os processos de TCE que, apesar de instaurados, não tiveram continuidade junto aos órgãos de controle.

Quantidade de prestação de contas vigentes	Quantidade de prestação de contas avaliadas	Quantidade de prestação de contas em que fora detectada irregularidade pela equipe
56	10	01

Fonte: SICONV

Nos convênios firmados sob a égide do Decreto nº 6.170, de 25/07/2007, e da portaria interministerial nº 127, de 29/05/2008, foram examinados os que estavam nas condições de expirados a aprovar, em que houve a prestação de contas pelo conveniente, mas a Superintendência Regional do INCRA/CE SR (02) incorreu em mora no exame da prestação de contas, e vencidos, sem prestação de contas, ou com prestações de contas em complementação, e sem providências. Os convênios firmados antes de 2008, por terem sido objeto de Acordão com o Tribunal de Contas da União e de Ajuste firmado para conclusão de suas análises até o final de 2013 não foram objeto de análise da equipe de auditoria.

A partir da informação prestada pelos gestores, sobre as ações desenvolvidas pela UI para a análise de prestações de contas de convênios ocorridas em 2012, verifica-se que:

• Das 16 prestações de contas que deveriam ter sido apresentadas no Exercício 2012 ○ 11 prestações de contas foram apresentadas; ○ 01 foi registrada como aprovada (devolução total dos recursos R\$ 363.703,76), e ○ 10 prestações de contas foram registradas como “A APROVAR” - não analisadas (prazo vencido) no montante de R\$ 28.756.489,07 ○ 05 não foram apresentadas
• Das 16 prestações de contas que deveriam ter sido apresentadas no Exercício 2011 ○ 06 prestações de contas foram apresentadas em 2012; ▪ 03 foram aprovadas; ▪ 03 foram reprovadas (na realidade foram analisadas e se encontram em diligência), e ○ 10 prestações de contas foram mantidas em “A APROVAR” - não analisadas (prazo vencido), no montante de R\$ 3.008.201,60.
• Das 24 prestações de contas que deveriam ter sido apresentadas no Exercício 2010 ○ Nenhuma foi apresentada em 2012; ○ 06 que estavam em análise foram aprovadas; ○ 04 que estavam em análise foram reprovadas (na realidade foram analisadas e se encontram em diligência) ○ 14 prestações de contas foram mantidas em “A APROVAR” não analisadas (prazo vencido) no montante de R\$ 10.123.712,10.



• Das 41 prestações de contas de exercícios anteriores a 2010
○ 14 foram aprovadas;
○ 05 foram reprovadas;
○ 02 em TCE e com prazo de análise vencido, e
○ 20 prestações de contas não analisadas, no montante de R\$ 21.503.029,45.

Observou-se, a partir desses dados e dos exames realizados, que há um grande passivo de convênios na situação a aprovar, indicativo de recebimento de prestação de contas sem a emissão de relatório técnico, que, apesar dos esforços que a unidade tem dispendido, no sentido da instauração de Grupos de Trabalho para sanear as pendências, terá uma grande dificuldade de cumprir a meta fixada junto ao TCU, que estabeleceu que 40% das situações de convênios “A APROVAR” deveriam ter sido solucionadas em 2012 e 60% resolvidas até o final do Exercício 2013. Até 2012, apesar de o Gestor afirmar que cumpriu a meta, os exames demonstraram que o resultado ficou abaixo do esperado, tendo alcançado 85%. Além do mais, a meta foi definida em relação ao início do ano de 2010, quando havia 32 convênios “A APROVAR”. Desde então, 42 novos convênios foram firmados, dos quais, somente 01 teve suas contas aprovadas por devolução de recursos.

Além disso, vale ressaltar que, ao reprovar as TC, ao invés de tomar providências para a abertura de Processos de Tomada de Contas Especiais, o gestor tem diligenciado novamente os convenientes e registrado as prestações de contas no status de “Em Complementação”, descumprindo a legislação e criando uma distorção na situação de recursos “A APROVAR”.

O montante de recursos em contas “A APROVAR” em 2012 totalizou R\$ 63.391.432,22.

Sob outro aspecto, encontraram-se convênios com relatório técnico concluído, estando pendentes de ações visando à aprovação financeira, ou à instauração de tomadas de contas especiais ou de conclusão dessas, quando instauradas. A não adoção dessas providências no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias caracteriza grave infração à norma legal, sujeitando a autoridade administrativa federal competente à imputação das sanções cabíveis, incluindo a responsabilidade solidária no dano identificado.

Controles Internos Administrativos da Gestão de Transferências (estrutura de pessoal e tecnológica)

Dentre as principais fragilidades que contribuem para a ausência de controles internos administrativos consistentes destacam-se: a ausência de normativos internos na área de transferências acarretando indefinição de funções; ausência de mecanismos de informação e comunicação como indicadores na área de transferências; estrutura de pessoal e tecnológica incompatível com o volume de transferências concedidas (apenas 01 servidor responsável pela contabilidade e 02 servidores na área de obras).

Ainda como ponto negativo, destaca-se o descumprimento das recomendações nesta esfera de atuação, encaminhadas anteriormente, durante a Avaliação da Gestão do Exercício 2010, reforçando assim a fragilidade da gestão também no componente do Monitoramento realizado pelos órgãos de controle.



2.7 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Para atendimento à Corte de Contas consideraram-se as seguintes questões de auditoria a serem respondidas: (i) os processos licitatórios realizados na gestão 2012 foram regulares? (ii) os processos licitatórios e as contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação foram regulares? (iii) os critérios de sustentabilidade ambiental foram utilizados na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras? (iv) os controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações estão instituídos de forma a mitigar os riscos?

A metodologia empregada pela equipe de auditoria foi diferenciada conforme o item. Quanto à **regularidade dos processos licitatórios**, às **dispensas e inexigibilidades** foram considerados os processos efetivados durante o Exercício 2012 e realizada amostra considerando os critérios de relevância e materialidade. No que tange à verificação da utilização de **critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras**, a metodologia consistiu em selecionar de acordo com os critérios de materialidade, relevância e criticidade, alguns procedimentos licitatórios destacando-se as aquisições e contratações relacionadas à Tecnologia da Informação (TI) e Obras, a fim de propiciar uma análise e relatoria mais setORIZADA e precisa das possíveis constatações e/ou boas práticas levantadas. A seguir, apresentam-se quadros que refletem o montante de itens e recursos analisados nesta área.

Licitação - Geral

Quantidade total Processos Licitatórios	Volume total de recursos dos processos licitatórios (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
31	2.005.618,03	04	918.982,11	02	717.242,67

Dispensa de Licitação

Quantidade total Dispensas	Volume total de recursos de dispensas (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (pagos no exercício) (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
09	26.263,00	02	10.470,00	0	0

Inexigibilidade de Licitação

Quantidade total Dispensas	Volume total de recursos de dispensas (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (pagos no exercício) (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
09	608.800,00	00	00	00	00

Compras sustentáveis

Área	Quantidade de processos de compra na gestão 2012	Quantidade de processos de compra selecionados	Quantidade de processos (dos avaliados) em dispensados de	Quantidade de processos (dos avaliados) em conformidade	Quantidade de processos (dos avaliados) em desconformidade



		para avaliação	aplicar a legislação de compras sustentáveis	com a legislação de compras sustentáveis	com a legislação de compras sustentáveis
TI	0	0	0	0	0
Obras	1	1	0	0	1

Controles Internos Administrativos da Gestão de Compras

Dentre as principais fragilidades que contribuem para a ausência de controles internos administrativos consistentes destacam-se: a inexistência de mecanismos para identificação de fragilidades e potenciais riscos, ausência de monitoramento e fiscalização das ações, ausência de mecanismos de informação e comunicação como indicadores na área de compras.

Como ponto positivo, destaca-se o cumprimento total das recomendações encaminhadas pela CGU-Regional/CE, mediante o Relatório de Auditoria - Gestão 2010, reforçando assim o componente do Monitoramento.

2.8 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas neste item, consideraram-se as seguintes questões de auditoria quanto a: os Controles Internos Administrativos instituídos pela UJ relacionados à gestão de uso do CPGF (i) Os cartões de pagamento foram instituídos e estão sendo utilizados em consonância com as disposições dos Decretos nº(s) 5.355/2005 e 6.370/2008? (ii) A estrutura de controles internos administrativos garante o regular uso dos cartões de pagamento? (iii) Estão definidos em normativos internos os responsáveis pelo acompanhamento (concessão, fiscalização e prestação de contas) do CPGF? (iv) Existe avaliação de risco para as entidades beneficiárias (em função da finalidade (viagens, sigilosas, pequeno vulto) e modalidade do CPGF (saque ou fatura)? (v) São adotadas medidas compatíveis com os riscos identificados (para os CPGF com risco maior existem procedimentos adicionais: são priorizados os gastos sigilosos e na modalidade saque)? (vi) As prestações de contas do CPGF foram efetuadas tempestivamente e conforme a legislação? Em caso de identificação de inconformidades nas análises, houve a adoção de providências? (vii) Existem indicadores que possibilitem o gestor identificar fragilidades no processo? (viii) O gestor atua no atendimento das determinação e recomendações anteriores ?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu no uso de ferramenta corporativa da CGU que identifica as transações que necessitam de alerta ao gestor. Assim, foram considerados nesta análise os resultados dos alertas e as repostas dos gestores durante o Exercício 2012 por meio do Acompanhamento Permanente da Gestão (APG). Além disso, foram realizados exames complementares nos pagamentos efetuados a todos os beneficiários de provisões.

Uso do CPGF

A partir das extrações da ferramenta corporativa da CGU e dos exames realizados, elaborou-se o seguinte Quadro.

Modalidade	Quantidade total de transações do Exercício	Volume total de recursos de (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma
------------	---	-----------------------------------	---------------------	------------------------------------	---	---



						irregularidade (R\$)
Fatura	40	144.753,40	09	44.838,54	00	00
Saque	01	7.300,00	00	00	00	00

Fonte: Tipologias CGU

Observa-se que o tema CPGF é de baixa materialidade quando comparado ao tema Gestão de Compras.

Em face do que foi apresentado pelo gestor, consideraram-se esclarecidas as ocorrências obtidas por intermédio do acompanhamento permanente dos gastos realizado pela CGU, bem como, por intermédio de análise dos processos de concessão, verificou-se que os mesmos estão em conformidade com as normas aplicáveis e contemplam a documentação de suporte suficiente aos atos de concessão praticados.

Controles Internos Administrativos da Gestão do Uso do CPGF

Não foram encontradas fragilidades em relação à utilização, normatização, estrutura e ambiente de controle na área examinada. Por outro lado, não foi identificada a utilização de critérios de avaliação de risco nem indicadores para identificação de fragilidades no processo de trabalho. As possíveis irregularidades foram devidamente elucidadas durante a auditoria. Como ponto positivo, destaca-se o cumprimento total das recomendações encaminhadas reforçando assim o componente do Monitoramento.

2.9 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Neste item consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) Houve passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos? (ii) Quais os esforços dispendidos pela UJ para minimizar ou evitar a ocorrência de passivos nessas condições?(iii) Estão definidos em normativos internos os responsáveis pelo tratamento dos passivos sem prévia dotação orçamentária? (iv) Existe avaliação de risco para os passivos contingentes em função da série histórica ou outro processo? (v) São adotadas medidas compatíveis com os riscos identificados (estrutura de pessoal e física da conformidade dos registros de gestão)? (vi) O Reconhecimento de Passivos por Insuficiência de Créditos está registrado conforme a legislação vigente (NT STN 2.309/2007)? (vii) Existem indicadores que possibilitem o gestor identificar fragilidades no processo? (viii) O gestor atua no atendimento das determinações e recomendações anteriores?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação, utilizando o SIAFI Gerencial, da movimentação de todas as contas em que se relacionam passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos.

Não foi encontrado nenhum valor registrado nas contas contábeis pertinentes. Do mesmo modo, são consideradas consistentes as informações apresentadas no Relatório de Gestão do Exercício 2012 da Superintendência do INCRA no Ceará SR-02, de que não houve reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos durante o Exercício examinado.

2.10 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação



Neste Item, devido ao fato de ser tratar de uma unidade descentralizada, com limitações no desenvolvimento de políticas, planejamento, definição de indicadores e mesmo para contratações na área de TI, consideraram-se questões de auditoria direcionadas a aspectos operacionais dos processos de trabalho. Em relação à contratações em TI, buscou-se responder a: As contratações de Soluções de TI são baseadas nas necessidades reais do órgão/entidade, estão alinhadas com o PDTI ou documento similar e estão em conformidade com a IN04 2010 da SLTI? Os processos licitatórios relacionados à contratação de Soluções de TI foram baseados em critérios objetivos, sem comprometimento do caráter competitivo do certame, e realizados conforme a IN04 2010 da SLTI? A gestão dos contratos de Soluções de TI foi executada em consonância com os controles definidos na IN04 2010 da SLTI e demais normas? Em relação aos recursos humanos em TI, buscou-se responder à seguinte questão: O órgão/entidade mantém independência em relação aos empregados das empresas de Tecnologia da Informação contratadas? A avaliação de Controles Internos restringiu-se, da mesma forma, a estes dois aspectos do processo de gestão em TI.

Por intermédio do Relatório de Gestão 2012, a Superintendência Regional realizou uma auto avaliação da gestão da Tecnologia da Informação e informou que:

1. a alta administração da instituição responsabiliza-se pela avaliação e pelo estabelecimento das políticas de governança, gestão e uso corporativo de TI;
2. a alta administração aprovou e publicou as diretrizes para gestão da segurança da informação corporativa;
3. a alta administração designou formalmente um comitê de TI para auxiliá-la nas decisões relativas à gestão e ao uso corporativo de TI;
4. a alta administração designou representantes de todas as áreas relevantes para o negócio institucional para compor o Comitê de TI;
5. a alta administração da instituição, em relação ao desempenho institucional, estabeleceu objetivos de gestão e de uso corporativo de TI;
6. não foi realizada auditoria de TI de iniciativa da própria instituição em 2012;
7. a instituição aprovou e publicou PDTI interna ou externamente;
8. a elaboração do PDTI contou com a participação das áreas de negócios da instituição;
9. o PDTI foi elaborado com o apoio do Comitê de TI;
10. o PDTI foi formalizado e publicado pelo dirigente máximo da instituição;
11. o PDTI vincula as ações (atividades e projetos) de TI a indicadores e metas de negócios e também as priorizadas e as vinculadas ao orçamento de TI;
12. o PDTI é publicado na internet para livre acesso dos cidadãos;
13. existe sistema de informações que dão suporte aos principais processos de negócios da instituição;
14. existe pelo menos um gestor, nas principais áreas de negócios formalmente designado para cada sistema de informação que dá suporte ao respectivo processo de negócio;
15. em relação às contratações de serviços de TI, sempre são feitos estudos técnicos preliminares para avaliar a viabilidade da contratação, sempre são explicitadas as necessidades de negócios que se pretende atender, sempre são adotadas métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato, sempre os pagamentos são feitos em função da mensuração objetiva dos resultados entregues e aceitos, sempre após o desenvolvimento de sistemas, os mesmos são avaliados conforme padrões estabelecidos em contrato e sempre existe processo de software definido, que dê suporte aos termos contratuais (protocolos e artefatos) e, por fim



16. entre 1% e 40% dos serviços que a UJ disponibilizou ao cidadão, é provido também por e-Gov.

Em relação a dois temas específicos, estabeleceu-se a seguinte metodologia de análise constante no quadro abaixo considerando inclusive os resultados já obtidos no Acompanhamento Permanente da Gestão 2012.

Tema	Metodologia
Recursos Humanos	Avaliação dos editais, contratos e ordens de serviços de TI vigentes em 2012.
Contratações de TI	Avaliação dos processos de formalização e de pagamento das contratações realizadas pela UJ no exercício em análise.

A partir das análises, realizadas não foram detectados processos de contratação e serviços em TI. No entanto, em relação à gestão de RH, tem-se que:

- ocorreu a movimentação imprópria de servidor terceirizado, contratado como recepcionista, para o setor de Tecnologia da Informação;
- ocorreu a utilização de servidor terceirizado em atividade estranha ao cargo para o qual foi contratado. Destaque-se que o funcionário foi entrevistado pela equipe de auditoria no momento em que realizava cabeamento de rede;
- verificou-se que servidor ocupante do cargo de “Técnico Agrícola” tem formação na área de informática (graduação em “Rede de Computadores” e em “Análise e Desenvolvimento de Sistemas”). Entretanto, em que pese sua formação, o seu cargo não é compatível com as atribuições que está exercendo, e
- existência de outro servidor cujo cargo (assistente de administração) não é compatível com as atribuições que exerce tais como, liberação de senhas para acesso aos sistemas da Entidade, suporte técnico aos sistemas, instalação de equipamentos e cabeamento de rede.

Conclui-se, portanto, a partir das informações disponibilizadas e exames realizados, que apesar das limitações decorrentes do fato de a unidade ser descentralizada, existem sistemas nas principais áreas de negócios, o que dá suporte ao respectivo processo, menos nas áreas de Assistência Técnica e Concessão de Crédito, nas quais foram identificados problemas em relação aos aspectos de controle interno e informação. A unidade está com grande defasagem em termos de modernização do parque computacional e sem contrato de manutenção e assistência técnica na área de TI há mais de 02 (dois) anos, o que tem gerado problemas de acesso a sistemas corporativos e de sustentação de rede. Em relação à gestão de pessoas, a carência de pessoal levou à utilização de pessoal sem a devida formação profissional e a desvios de função.

2.11 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Neste item, foram consideradas as seguintes questões de auditoria (i) existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar bens imóveis da União, próprios ou locados de terceiros, que estejam sob responsabilidade da UJ? (ii) Todos os imóveis geridos pela UJ (no caso administração direta, autarquias, fundações e EED) estão registrados no SPIUnet (bens de uso especial)? (iii) Todos os imóveis geridos pela UJ estão com data de última avaliação superior a 2008? (iv) Existem demonstrativos que evidenciem as memórias de cálculos e os principais critérios adotados para reavaliações e



valorizações/desvalorizações dos imóveis sob responsabilidade da UJ? (v) Os gastos realizados com a manutenção dos imóveis da União são proporcionalmente mais representativos que os gastos com a manutenção de imóveis locados de terceiros? (vi) Os processos de locação de imóveis de terceiros são formalizados e os preços contratuais dos aluguéis são compatíveis com os valores de mercado? (vii) Os gastos com benfeitorias necessárias e úteis realizadas pela UJ nos imóveis locados de terceiros durante o exercício financeiro foram indenizadas pelos locadores nos termos na lei nº 8245/1991? (viii) A estrutura de controles internos administrativos está instituída de forma a mitigar os riscos na gestão do patrimônio imobiliário?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação por amostragem não aleatória depois de realizado o levantamento de todos os bens especiais existentes, bem como dos gastos com manutenção, locação e benfeitorias. Utilizou-se, no levantamento, informações do inventário de bens imóveis, do SIAFI gerencial e do SPIUNet. No caso específico dos bens especiais foram incorporados os resultados obtidos durante o Acompanhamento Permanente da Gestão 2012.

Levantamento dos Imóveis

Quantitativo Bens Especiais

Localização	Quantidade total de imóveis de uso especial sob a responsabilidade da UJ*	
	2011	2012
BRASIL	02	02
EXTERIOR	00	00

Fonte: SPIUNET

Consistência dos Registros Bens Especiais

Qtde Real	Qtde Avaliada	Qtde registrada no SIAFI, mas não no SPIUNet (a)	Qtde sem registro no SPIUNet (b)	Qtde registrada no SPIUNet/SIAFI mas não existente (c)	Qtde com data de última avaliação superior a 4 anos (d)
02	02	00	00	00	02

Fonte: SPIUNET

Conforme se observa no quadro acima, a gestão de bens imóveis é ineficaz devido a reavaliação dos imóveis estar defasada. Ressalta-se que as ocorrências comprometem o a Prestação de Contas do Presidente da República.



Avaliação dos gastos com manutenção de imóveis, bens locados de terceiros e ressarcimento de benfeitorias úteis

Gastos com Bens Imóveis

	Gastos realizados com reformas de imóveis	
	Próprios e da União	Locados de Terceiros
Valores totais	R\$ 486.283,90	R\$ 0,00
Percentual sobre o total	100%	00

Fonte: Contratos

Observou-se que a UJ possui gastos modestos com reformas nos imóveis próprios, se comparados com a real necessidade de reforma do prédio onde está instalada a Superintendência Regional do INCRA no Ceará, verificada quando da elaboração do projeto inicial de reforma e da solicitação de dotação para o feito, que foi de R\$ 1.300.000,00, sendo que foram aprovados R\$ 500.000,00 no Decreto de Execução da LOA 2012.

Cumprе informar que não existem imóveis locados de terceiros.

Gastos com Manutenção de Imóveis

Qtde Existente em que houve benfeitorias	Qtde Avaliada	Qtde em que foi detectada irregularidade
01	01	01

Fonte: Siafi e Contratos da Entidade

Observa-se que houve benfeitoria em 01 (um) dos imóveis próprios, no qual foram detectadas divergências entre os valores pagos nas medições de serviços e os serviços efetivamente prestados. Tal fato, juntamente com o aspecto anterior, de não ter havido reavaliação dos imóveis e seu devido registro nos sistemas corporativos do Governo, evidenciam a fragilidade na gestão do patrimônio imobiliário. Vale ressaltar que, devido ao contrato de reforma ter sido prorrogado, o possível dano ao erário ainda pode ser regularizado durante o Exercício 2013.

Controles Internos Administrativos da Gestão do Patrimônio Imobiliário (estrutura de pessoal e tecnológica)

A área de gestão do patrimônio imobiliário mostrou-se frágil, contribuindo para ocorrência de irregularidades dentre as quais se destacam: ausência de informação

fidedigna das Demonstrações Contábeis da União e fragilidade na condução do contrato de reforma de uma das unidades.

Essas irregularidades foram decorrentes das seguintes causas: ausência de normativos internos na área de patrimônio imobiliário acarretando descontrole no monitoramento dos contratos de reforma; ausência de mecanismos de avaliação de riscos e de informação e comunicação como indicadores na área de patrimônio. Por fim, as recomendações durante a gestão de 2012 não foram atendidas agravando ainda mais a situação.

2.12 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do cumprimento dos acórdãos para a UJ considerando a seguinte questão de auditoria: Caso haja uma determinação específica do TCU à CGU para ser verificada na AAC junto à UJ, a mesma foi atendida?

A metodologia consistiu no levantamento de todos os acórdãos em que haja determinação para a UJ e seja citada a CGU com posterior verificação do atendimento do mesmo.

Diante do exposto, constatou-se que não ocorreram determinações do TCU para a CGU, em relação à Gestão da UJ examinada, durante o Exercício 2012.

Quanto ao Acórdão TCU nº 168/2012-Primeira Câmara, por meio do qual o TCU efetuou determinação para que a CGU se manifeste nas próximas contas das superintendências regionais do INCRA no País acerca do atendimento à decisão do Tribunal consubstanciada no Acórdão 1684/2008 - TCU - Plenário, item 9.2, relativamente ao item 9.3.4 do Acórdão 2633/2007 - TCU - Plenário, embora se refira às Superintendências Regionais, o Acórdão TCU nº 168/2012 foi avaliado na auditoria do Incra Sede tendo em vista que as providências para atendimento aos Acórdãos TCU nº 1684/2008 e 2633/2007 atualmente estão centralizadas na Sede do INCRA e, dessa forma, devem ser apresentadas apenas no relatório de auditoria das contas dessa unidade.

2.13 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do cumprimento das recomendações emitidas por ele, considerando a seguinte questão de auditoria: A UJ mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU especialmente quanto: à instauração de TCE, à apuração de responsabilidade, ao fortalecimento do controle interno administrativo?

A metodologia consistiu no levantamento de todas as determinações existentes e emitidas durante a gestão 2012 com posterior verificação do atendimento das mesmas. O Quadro abaixo mostra os resultados da análise.



Qtde de Recomendações Pendentes (saldo inicial: 01/01/2012) A	Qtde de Recomendações Emitidas em 2012 B	Qtde de Recomendações atendidas integralmente C	Qtde de Recomendações atendidas parcialmente	Qtde de Recomendações Pendentes (saldo final: 31/12/2012) D = A+B-C
07	12	08	0	11

Fonte: MONITOR WEB

Legenda: D - Considera-se pendente o que não foi atendido ou que foi atendido parcialmente.

Diante do exposto, observa-se que houve um esforço em 2012 para atender as recomendações emitidas pela CGU durante o Exercício. Importa informar que, das recomendações pendentes, mais de 60% se concentram na gestão de transferências voluntárias, área que continua apresentando fragilidades no Exercício em análise.

2.14 Avaliação do CGU/PAD

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do Relatório de Correição considerando as seguintes questões de auditoria: (i) Consta no relatório de gestão informação da designação de um cadastrador responsável pelo registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade?(ii) Existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar os procedimentos disciplinares instaurados e a devida utilização do sistema CGU-PAD na UJ? (iii) A UJ está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD?

A metodologia consistiu na verificação da existência de Relatório de Correição fornecido pelo sistema CGU-PAD.

A partir dos exames aplicados concluiu-se que a Superintendência Regional do INCRA/CE - SR (02) não incluiu o Relatório de Correição a partir do CGU-PAD. Observou-se ainda, que não ocorreu o registro de instauração de PAD no exercício e, ainda, que a estrutura de pessoal e tecnológica é insuficiente para gerenciar os PAD que possam vir a ser instaurados, uma vez que, no âmbito das superintendências regionais não existe uma unidade orgânica específica responsável pelas atividades disciplinares.

2.15 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do parecer de auditoria considerando a seguinte questão de auditoria: O parecer de auditoria contém todos os elementos previstos conforme consta na DN TCU 124/2012?

A metodologia consistiu na avaliação do Parecer de Auditoria encaminhada no processo de contas 54130.000185/2012-29.

A partir dos exames aplicados concluiu-se que o parecer de auditoria não continha todos os elementos previstos no normativo. A auditoria interna fez menção apenas ao que foi apresentado pelo gestor em relação à auto avaliação que faz de seus controles internos, não realizando qualquer análise própria; não fez menção a recomendações formuladas pela auditoria interna no último relatório e seu monitoramento por intermédio de Plano

de Providências; apesar de descrever a sistemática ou sistema de monitoramento das ações de auditoria interna, não o fez em relação à unidade examinada e sim, em relação a todo INCRA, e apresenta o relato na forma de anexo ao Parecer, constituindo-se um Informe sobre a Unidade de Auditoria Interna e da mesma forma que o item anterior, o Parecer não descreve o plano de trabalho de auditoria interna voltado para a unidade, mas sim, do plano de auditoria para o INCRA como um todo.

Além disso, não restou demonstrado o cumprimento de normativos internos do ente sobre a Unidade de Auditoria Interno no tocante à realização de auditoria e fiscalização em relação à veracidade dos dados inseridos no Módulo de Monitoria e Avaliação do sistema utilizado pelo INCRA.

As causas e razões para a limitação constatada na emissão do Parecer foram, conforme relatado pela própria AUDIN no parecer emitido:

“Em razão da escassez de pessoal apto para o desempenho de atividades de auditoria e da greve dos servidores do INCRA na Sede e nas Superintendências Regionais, nos meses de junho a setembro, perfazendo aproximadamente 80 dias, não foi possível a realização da totalidade dos trabalhos programados para serem executados no exercício de 2012.”

(...)

“Esses trabalhos foram frutos de um grande esforço de planejamento e organização, tendo em vista a escassez de servidores aptos para o desempenho de atividades de auditoria e mesmo de funções de menor exigência técnica presentes na área de Auditoria Interna do INCRA. Para a realização desses trabalhos foi necessário contar com a participação de servidores lotados em outras unidades do INCRA.”

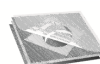
Desta forma, as razões podem ser imputadas às dificuldades logísticas, de falta de pessoal suficiente e limitações para a realização de ações em todas as unidades regionais do INCRA, no entanto, tais afirmativas somente podem ser comprovadas por intermédio da análise da atuação da Auditoria Interna e de ações para seu fortalecimento. De qualquer forma, a partir do que foi argumentado, as limitações do trabalho deveriam ter sido justificadas por intermédio do plano de auditoria e da adoção de metodologia de abordagem de auditoria baseada em riscos que minimizassem as consequências da não intervenção abrangente da unidade, além de evitar a relatoria de fatos não evidenciados.

2.16 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do conteúdo específico considerando a seguinte questão de auditoria: A UJ incluiu os conteúdos específicos conforme determina a DN TCU 119/2012?

A metodologia consistiu na avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão encaminhado no processo de contas 54130.000185/2012-29.

A DN TCU 119/2012 estabeleceu conteúdo específico para a UJ que, por sua vez, incluiu no Relatório de Gestão – Parte B, fls. 135, informações sobre os itens solicitados.



2.17 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas neste item, considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) Os controles internos administrativos instituídos garantem o atingimento dos objetivos estratégicos?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação de todas as áreas de gestão auditadas (já avaliadas nos itens anteriores) e dos principais macroprocessos finalísticos.

A partir da avaliação comparada entre os controles internos por área de gestão e os macroprocessos finalísticos emituiu-se uma opinião sobre os componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, monitoramento.

Relação entre os Macroprocessos Finalísticos (objetivos estratégicos) e Controles Internos Administrativos

O gestor apresenta sua estrutura baseada em finalidades que se consubstanciam em dois macroprocessos, a saber: a) o ordenamento da estrutura fundiária (regulação e gerenciamento), incluindo aqui a obtenção de terras e b) a criação, implantação e desenvolvimento de projetos de assentamento de reforma agrária.

Os objetivos estratégicos da UJ foram definidos na forma de um plano de compromissos que foi estabelecido, de forma participativa pela unidade central para todas as Superintendências Regionais. No âmbito do plano de metas e ações, o gestor destaca em seu relatório, que as limitações orçamentárias e de recursos humanos, além da greve de três meses levada a termo pelos servidores durante o Exercício 2012, impactaram, em especial, a área de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos.

De forma contraditória aos esforços dispendidos, conforme consta do Relatório de Gestão da entidade, foi justamente nessa área, que os controles internos administrativos demonstraram uma fragilidade considerável dentro das estruturas de pessoal e de gestão de processos da unidade.

De todas as áreas de gestão avaliadas, observou-se que os componentes **ambiente de controle e informação e comunicação** estão parcialmente consistentes.

Os componentes **avaliação de risco, procedimentos de controle e monitoramento** apresentaram fragilidades nas áreas de avaliação de resultados, gestão de pessoas, gestão de transferências, gestão de compras e contratações, gestão de Cartões de pagamento e da gestão do patrimônio imobiliário. Tais fragilidades **foram causas** de ocorrências de falhas pequenas, médias e graves apontadas em itens deste Relatório de Auditoria.

A área de gestão do patrimônio imobiliário não está diretamente relacionada aos principais macroprocessos. Diante do exposto, **pode-se afirmar com razoável certeza** que não há suficiência de controles internos para atingimento dos objetivos estratégicos.

2. 18 Ocorrências com dano ou prejuízo



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

2. 18 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

De forma conclusiva, pode-se constatar que existem fragilidades na gestão da Superintendência Regional do INCRA/CE SR (02) em relação aos seguintes aspectos:

- não observância da íntegra da Decisão Normativa TCU nº 19/2012 e 124/2012, o que gerou incompletude, inconsistências e erros da formulação das peças do Processo de Gestão 2012 da UJ;
- relato inconsistente do conteúdo do Relatório de Gestão 2012, em relação aos resultados da execução dos programas/ações sob a responsabilidade da Superintendência do INCRA;
- não utilização de indicadores de desempenho para o aprimoramento dos processos de trabalho da UJ, em especial nas áreas de aquisição, pessoal e transferências voluntárias;
- não utilização de critérios de avaliação e risco da gestão;
- má distribuição e subutilização da força de trabalho da UJ, com a detecção de processos críticos de trabalho desguarnecidos de pessoal suficiente para sua condução responsável e eficiente;
- supervisão técnica deficiente e elaboração de pareceres inconsistentes com o exigido nas ordens de serviço e na legislação aplicada à transferência voluntárias;
- necessidade de aprimoramento do sistema de controle de transferências no sentido de observância de prazos legais e tempestiva instauração de TCE;
- necessidade de aprimoramento do sistema correcional da Entidade, especialmente em relação à instauração, controle e condução de processos relacionados a PAD;
- necessidade de aprimoramento dos controles internos no atendimento de demandas externas (órgãos de controle, justiça, etc.), e
- aprimoramento dos processos de informação interna para a alta administração da UJ, divulgação e transparência pública da Entidade.

Existem ainda fatores que se encontram fora da governança da UJ, e que necessitam de intervenção, por intermédio de ações corretivas e aprimoramento de gestão da Unidade Sede do INCRA, principalmente em relação a:

- melhoria do parque computacional da Entidade;
- desenvolvimento de sistemas de controle informatizados para a área de transferências voluntárias, contratos e concessão de crédito;
- aprimoramento do processo de capacitação e políticas de Recursos Humanos voltadas para a motivação e permanência dos servidores na Entidade;



- aprimoramento do ambiente normativo da Entidade, com a elaboração de normativos internos que regulamentem os processos de supervisão, aquisição e transferências voluntárias;

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.

Fortaleza/CE, 22 de Julho de 2013.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Ceará

Achados da Auditoria - nº 201305871

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Incompatibilidade da execução física apresentada no Relatório de Gestão, quando confrontada com aquela exibida no Módulo Monitoramento.

Fato



A Sede do INCRA, em Brasília/DF, consubstancia as ações de monitoramento da execução físico-financeira de suas ações por intermédio do “Quadro Resumo da Execução Orçamentário-Financeira e Física dos Programas/Ações Constantes do Módulo Monitoramento”, com dados retirados do Sistema de Informação Rural - SIR e do Sistema de Informação do Programa de Reforma Agrária - SIPRA.

Ao se confrontar a execução física realizada, apresentada no Relatório de Gestão 2012 com aquela constante do Relatório do Módulo Monitoramento e Avaliação do sistema SIR e dados SIPRA elaborado pela Sede do INCRA, constatou-se divergência de meta alcançada em sete ações do Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária. Esse fato pode ser visualizado na tabela a seguir:

Ação	Unidade de Medida	Meta Física (Relatório de Gestão)		Meta Física (Quadro Resumo Módulo Avaliação - SIR)	
		Prevista	Realizada	Prevista	Realizada
0427 – Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas	Família Atendida	819	2.335	819	961
4470 - Assistência Técnica e Capacitação de Assentados	Família Assistida	18.098	19.371	18.098	0
4474 - Educação de Jovens e Adultos no Campo	Trabalhador Rural Escolarizado	1.886	1.886	1.886	0
8370 - Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária	Profissional Capacitado	106	110	106	0
8387 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais	Área Vistoriada	42.500	23.476	42.500	17.345
8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	Família Atendida	344	3.356	344	0
8398 - Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	Família Atendida	123	141	123	0

Constatou-se discrepância, por exemplo, no caso da meta física realizada da ação 0427, apresentada no Relatório de Gestão, que está aproximadamente 143% acima daquela constante do Módulo Monitoramento e Avaliação. A mesma ocorrência, em proporção menor, é verificada na ação 8387, para a meta física realizada, apresentada naquele Relatório, está 35,35% acima daquela disponibilizada no Módulo Monitoramento e Avaliação.



Da mesma forma, com relação às outras cinco ações, verificou-se que as suas execuções físicas estão zeradas naquele Módulo, e com valores diferentes de zero no Relatório de Gestão 2012.

Acerca da execução física e financeira das ações, a Superintendência do INCRA no Estado do Ceará manifestou-se por intermédio do Relatório de Gestão do Exercício 2012. No entanto, em relação ao relatado, tem-se que considerar:

Em relação à Ação 0427 - Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas - a diferença entre a execução física apresentada no Relatório de Gestão e aquela constante do Módulo Monitoramento e Avaliação é explicada pelo Gestor, a partir do fato de que famílias que já tiveram acesso ao Crédito Instalação em exercícios anteriores foram beneficiadas com complementação desse crédito. Portanto, infere-se que 76,62% do empenho liquidado atenderam aos beneficiários da ação em exercícios anteriores.

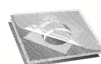
Além do fato de o cômputo de investimentos referentes a famílias já assentadas descaracterizar a vinculação do orçamento de 2012 ao alcance das metas desse mesmo Exercício, tem-se que os valores orçados, em tese, seriam suficientes para alcançar todas as ações previstas para as 819 famílias estipuladas para receber o investimento, e não para o pagamento de complementações de famílias já assentadas. Desta forma, não se sabe quanto, efetivamente, foi gasto para o alcance de metas do Exercício.

Em relação à Ação 4470 – Assistência Técnica e Capacitação de Assentados – Nesta ação, tem-se que o registro no documento apresentado como produto da utilização dos sistemas SIR e SIPRA está zerado. Bastante diferente do valor de 19.371 famílias, registrado no Relatório de Gestão. Esse número, no entanto, tem relação com o total de famílias que seria atendida com a execução dos 13 contratos firmados para tal e não com a meta do Exercício. A partir desses dados, não é coerente que uma execução financeira comprometida em torno de 35,6% do recurso liberado possa ser responsável pela consecução de resultados acima da meta prevista.

Em relação à Ação 4474 – Educação de Jovens e Adultos no Campo - estavam previstos recursos da ordem de R\$ 1.778.600,00 para esta ação e não há registro de execução física no relatório. O projeto está sendo executado através de Termo de Cooperação firmado entre a Universidade Federal do Ceará - UFC e o INCRA, tendo a parceria dos movimentos sociais do campo e das organizações dos trabalhadores assentados. Mesmo que a execução se dê por intermédio de destaque orçamentário para a Universidade Federal do Ceará, torna-se inconsistente falar de alcance total das metas físicas sem a demonstração do que foi realizado no âmbito da UFC.

Em relação à Ação 8370 - Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária – foram liquidados e pagos recursos da ordem de R\$ 354.165,50 para esta ação (55,40% da provisão recebida) para uma execução física relatada de 104%, acima, portanto, da meta. Entretanto, não há registro de sua execução física no documento retirado do sistema. Esta ação foi executada também em parceria com a UFC, por meio de Termo de Cooperação, pela qual os assentados foram capacitados no Curso de Jornalismo, e com a Universidade Estadual do Ceará – UECE, por intermédio de Convênio, em que os assentados foram capacitados no Curso de Serviço Social. Todavia, o fato da execução física estar zerada no Módulo Monitoramento e Avaliação, não condiz com a significativa execução financeira.

Em relação à Ação 8387 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais – o Gestor, no Relatório de Gestão 2012, afirma que, para realização das atividades de



vistoria, em 2012, utilizou-se a quantia de R\$ 278.928,28, superando em R\$ 16.628,28 previstos para a ação, o que significa uma execução financeira de 106%. A execução física, no entanto, não acompanhou os resultados financeiros. Durante o ano de 2012, foram vistoriados ou avaliados 19.932,26ha, 46,90% da meta inicialmente prevista para o ano, de 42.500 ha. Esses dados não condizem com os dados da própria planilha preenchida no Quadro A.4.1.6, que traz uma provisão recebida de R\$ 282.944,79, com execução de R\$ 264.952,00 (93,60%) e uma realização física de 17.345,86 ha. Por outro lado, o documento do sistema apresenta a mesma execução financeira, mas com execução física de 23.476ha.

Em relação à Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento – esta ação considera como produto físico toda obra finalizada no Exercício 2012, mesmo que seu início tenha se dado em exercícios anteriores. Segundo números apresentados pelo Gestor no Relatório de Gestão, a execução financeira foi de R\$ 2.702.620,39, tendo beneficiado 3.356 famílias em 23 Projetos de Assentamento.

A execução física mostrada no Módulo Monitoramento e Avaliação, zerada, não condiz com o valor liquidado e pago nesta ação. Além do que, a meta física constante do Relatório de Gestão 2012, traz o número previsto de 344 famílias, e os dados apontam um efetivo atendimento de 3.356 famílias atendidas.

O Gestor relata ainda que, em 2012, foram concluídas e recebidas 14 obras de infraestrutura hídrica, beneficiando 1.634 famílias, de 13 projetos de assentamento. Foram recebidos também 150,69 km de estradas vicinais, beneficiando 1.722 famílias em 10 projetos de assentamento. Durante o Exercício, foram beneficiadas 3.356 famílias com infraestrutura, em 23 projetos de assentamento.

O lançamento realizado redundou nessa significativa diferença entre os dados de execução. A execução física relatada no Relatório de Gestão ultrapassou em 875,58% a meta prevista.

Em relação à Ação 8398 - Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento – nesta ação, segundo o Relatório de Gestão, foram priorizadas a medição e a demarcação de áreas de reserva legal. De acordo com este Relatório, a execução financeira foi de R\$ 3.320,00, com o atendimento de 141 famílias. Inicialmente, estavam previstos recursos da ordem de R\$ 45.000,00 para atender 123 famílias. Chama atenção, o fato de que, com um valor bem menor do que o previsto atendeu-se um contingente maior de famílias em relação à meta. Os dados apontam para um planejamento deficiente, por parte da Autarquia, em relação às metas propostas da ação em tela.

Ademais, a execução física realizada apresenta valor zero no Módulo Monitoramento e Avaliação, diferentemente daquele que consta no Relatório de Gestão 2012 (141 famílias atendidas).

Pode-se concluir, diante destes fatos que, em alguns casos, houve erro no dimensionamento da meta para o exercício, em outros, erro no cômputo da execução física, levando em consideração metas já alcançadas em exercícios anteriores no total de famílias atendidas, demonstrando falta de controle no monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas, e ainda uma extrapolação no relato de alcance de metas da unidade.

Causa



Fragilidades no planejamento das metas da Ação 8398 para o Exercício 2012, ausência de procedimentos padronizados para contabilização das execuções físicas das Ações e falta de controle no monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas.

Manifestação da Unidade Examinada

Em face do recebimento do Relatório Preliminar, o INCRA/CE, por meio Ofício nº 771, de 10/7/2013, encaminhou a seguinte manifestação:

“No que se refere à manifestação sobre crédito (ação 0427), no aspecto do atendimento das famílias, ressaltamos que a metodologia nacional considera como famílias atendidas todas as famílias beneficiadas no exercício, seja com restos a pagar ou complementação de crédito. Portanto, trata-se de recomendação a ser tratada em âmbito nacional.”

“Na ação 8396, infraestrutura, cabe a mesma reflexão supracitada, ou seja, traia-se de definição nacional onde se devem aferir as obras concluídas e recebidas, independentemente do ano de início da obra.”

“Sobre a ação 4470 (ATER), entendemos que na assinatura dos contratos fica assegurado algum atendimento às famílias, considerando o grande número de serviços inerentes ao programa. Talvez, fosse interessante discutir com a Sede, a mudança da unidade utilizada para aferir resultados no monitoramento, mudando de família para projeto beneficiado.”

“Acerca das questões apresentadas referentes às inconsistências entre os números apresentados no Relatório de Gestão e no módulo de monitoramento, ressaltamos que várias ações têm sua execução continuada. Portanto, como não estão concluídas, ou seja, estão em andamento, aparecem zeradas no módulo de monitoramento. Ao passo que, no Relatório de Gestão, apresentamos tais números indicando as famílias em atendimento.”

Análise do Controle Interno

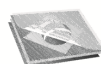
Em relação ao que foi argumentado pelo Gestor, vale relembrar o está estabelecido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre o orçamento público.

“Existem princípios básicos que devem ser seguidos para a elaboração e controle do orçamento, que estão definidos na Constituição, na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.”

“A Lei nº 4.320/64 estabelece os fundamentos da transparência orçamentária (art. 2º): “A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecida os princípios da unidade, universalidade e anualidade”. ”

O princípio da Anualidade, conforme estabelecido na Lei, significa que se estabelece um período limitado de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa, ou seja, o orçamento deve compreender o período de um exercício, que corresponde ao ano fiscal.

Desta forma, ao descrever a metodologia nacional como sendo algo que considera como meta de programa de trabalho do Incra, o atendimento de todas as famílias beneficiadas, quer seja com o orçamento do ano, quer seja com restos a pagar ou complementações de crédito orçamentária, não somente se rompe com um princípio fundamental da concepção do orçamento, para o qual a entidade contribuiu quando da apresentação da proposta orçamentária, quanto se rompe com a obrigação, também instituída em Lei, de transparência orçamentária.



Vale salientar também, que ao circunstanciar o ponto, a equipe não falou sobre a aplicação de restos a pagar em sentido diverso do que é exigido pelo TCU, qual seja, a explicitação do impacto que a gestão de restos a pagar tem sobre a execução do orçamento do ano em análise. Todavia, ainda que se tivesse falado dos restos a pagar, não poderia nunca tê-lo feito à margem do princípio, uma vez que é regido também por ele.

Tratou-se somente, das incompatibilidades de dados sobre a aplicação do orçamento do Exercício em análise. Desta forma, argumentar que os resultados físicos apresentados contemplam aqueles alcançados com a execução desse tipo de recurso, enquanto comparados em relação a uma execução financeira do Exercício fiscal, sendo que o assunto que está sendo tratado é a gestão do Exercício 2012 é, no mínimo, um contrassenso.

Vale também argumentar que, em nenhum momento se defende a aplicação do princípio desconectado dos demais princípios legais, muito menos com uma visão reducionista da inflexibilidade do orçamento, mas sim, como meio de expressão da verdade e de resguardar a gestão transparente.

Para isso, vale também citar que, por mais que existam defensores da flexibilidade orçamentária, sobre o prisma da gestão, estudiosos como Marcos Mendes (Gasto Público Eficiente: 91 Propostas para o Desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006, pg. 351) entendem que o alto valor de restos a pagar cancelados reflete uma estratégia do Poder Executivo para reduzir a transparência do orçamento contornando a legislação para manter um superávit primário acima daquele estabelecido pela lei de diretrizes orçamentárias. Além disso, o autor entende que a prática de passar restos a pagar de um exercício para outro cria uma incerteza para os fornecedores do setor público quanto ao efetivo recebimento pelos serviços prestados. Assim sendo, essa incerteza se traduz em preços mais elevados para compensar o risco e o custo de capital embutidos na transação com o setor público.

Desta forma, mantém-se a avaliação feita sobre as incompatibilidades verificadas no Relatório de Gestão 2012 e as recomendações dela decorrentes, concordando com o gestor no sentido de que sejam realizados esforços para a mobilização do tema em âmbito nacional.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar a metodologia de dimensionamento das metas físicas para o exercício, de forma que este seja condizente com a capacidade operacional da entidade, bem como com a realidade local onde está inserido

Recomendação 2: Evitar o cômputo de metas físicas já alcançadas em exercícios anteriores no exercício corrente, em observação ao princípio da anualidade do orçamento público.

Recomendação 3: Aperfeiçoar, por intermédio de cruzamento de dados, definição e publicidade das regras de negócio, melhor definição de metas e padronização de procedimentos, o acompanhamento da execução das metas no Quadro Resumo da Execução Orçamentário-Financeira e Física dos Programas/Ações Constantes do Módulo Monitoramento do sistema SIR.



1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Inconsistência dos resultados físicos apresentados no Relatório de Gestão 2012.

Fato

O Relatório de Gestão 2012, elaborado pela Superintendência Regional do INCRA no Estado do Ceará – SR/02, apresentou inconsistências quanto às informações relativas à execução físico-financeira das seguintes ações: 2110 – Regularização Fundiária de Imóveis Rurais e Urbanos, 4460 – Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, 20S7 – Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária, 6952 – Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social, 4358 – Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento e 8374 – Licenciamento Ambiental de Assentamento da Reforma Agrária.

No que diz respeito à Ação 2110 – Regularização Fundiária de Imóveis Rurais e Urbanos, a meta alcançada de 30.768 imóveis regularizados corresponde ao período compreendido de 2008 a 2012, resultante da assinatura do Convênio nº 30.000/2008, firmado entre o INCRA – SR/02 e o Instituto de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará - IDACE. Cumpre afirmar que a meta física executada deve ser aquela verificada no ano de 2012, não contemplando, portanto, os resultados alcançados em exercícios anteriores.

Quanto à Ação 2110 – Regularização Fundiária de Imóveis Rurais e Urbanos e 4460 – Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, que apresentou, em 2012, um resultado de 10.631,69 hectares de área obtida, com a despesa executada de apenas R\$ 149,30, conforme consulta ao SIAFI, verifica-se que há contradição do Gestor no Relatório de Gestão 2012, quando o mesmo afirma que: *“Como a obtenção do imóvel depende diretamente do pagamento e este depende exclusivamente da análise de interesse das esferas superiores para sua efetivação, muitas vezes os processos são encaminhados a Brasília mas o pagamento não ocorre no mesmo exercício ou, caso ocorra, o ato não se dá em tempo hábil para realização das outras atividades necessárias à obtenção.”*.

Conforme afirmado, a obtenção do imóvel rural depende diretamente do pagamento do valor da terra, fato esse que não justifica a meta física alcançada, haja vista a baixa execução financeira dessa ação, R\$ 149,30, não sendo razoável o alcance dessa meta com o baixo recurso dispendido.

Acrescente-se que, segundo o apresentado no Relatório de Gestão 2012, a Ação 20S7 – Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária teve execução financeira de R\$ 228.656,07, com a meta física realizada zerada. A justificativa do gestor foi que houve falhas na sistematização dos resultados da ação, de modo que não foi possível informar a quantidade de créditos supervisionados para registro no monitoramento.

Foi afirmado, também, que a meta física superou em muito aquela proposta no Plano de Compromisso 2012, que era de 469 créditos a supervisionar. Tal afirmação contradiz a anterior de que não foi possível a mensuração do resultado físico. Portanto, não há evidência que confirme a superação da meta física prevista.



Quanto à Ação 6952 – Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social, no referido Relatório, foi apresentada uma despesa liquidada de R\$ 1.884,05, mas que não consta nem previsão, nem realização de meta física e financeira.

Finalizando, as ações 4358 – Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento e 8374 – Licenciamento Ambiental de Assentamento da Reforma Agrária, no Relatório de Gestão 2012, que não tinham meta financeira prevista para o Exercício, tiveram execução física e financeira registradas no referido Relatório. No caso da Ação 4358, foram expedidos 1.725 documentos de titulação, com recursos dispendidos da ordem de R\$ 56.507,32. Já com relação à Ação 8374, foram licenciados 28 assentamentos, utilizando-se R\$ 33.099,02.

Causa

Ausência de procedimentos padronizados para a contabilização das execuções físicas das ações e sistema de controle deficiente das execuções das ações.

Manifestação da Unidade Examinada

Em face do recebimento do Relatório Preliminar, o INCRA/CE, por meio Ofício nº 771, de 10/7/2013, encaminhou a seguinte manifestação:

“Acerca das questões apresentadas referentes às inconsistências entre os números apresentados no Relatório de Gestão e no módulo de monitoramento, ressaltamos que várias ações têm sua execução continuada. Portanto, como não estão concluídas, ou seja, estão em andamento, aparecem zeradas no módulo de monitoramento. Ao passo que, no Relatório de Gestão, apresentamos tais números indicando as famílias em atendimento.”

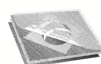
Análise do Controle Interno

Não houve manifestação do gestor, diretamente, sobre as ações citadas nesta constatação. No entanto, por se tratar de assunto convergente com outra constatação deste relatório, transcreveu-se a manifestação acerca das inconsistências entre os números do Relatório de Gestão e os do módulo de monitoramento.

Ao falar de algumas destas ações, como sendo de natureza continuada, e desta forma, não estando concluídas, ou seja, em andamento, os números deveriam ser apresentados zerados, o gestor cai em contradição com o que defendeu em outros pontos da sua justificativa, ou seja, a consideração de meta cumprida, mesmo que todo investimento não tenha sido realizado, o que foi o caso da Ação 4470.

Deve-se salientar que, o alcance da meta tem relação com a unidade de medida que foi definida quando da construção da proposta orçamentária do ano em referência. Por exemplo, se a unidade de medida for família atendida, deve-se estabelecer se são novas famílias ou qualquer família em qualquer tempo de assentamento, e se for qualquer família, deveria haver detalhamento de que tipo de benefício estará sendo pago, uma vez que a ajuda inicial para o assentamento, já foi disponibilizada no ano em que a família foi assentada.

Recomendações:



Recomendação 1: Estabelecer procedimentos padronizados para a contabilização das execuções físicas das Ações, de modo que não sejam computados como execução física, os resultados de exercícios anteriores.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

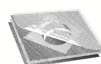
Monitoramento e avaliação da Gestão 2012.

Fato

Em relação ao processo de monitoramento e de avaliação da gestão do INCRA, temos que a RESOLUÇÃO/INCRA nº 15, de 03 de agosto de 2009, aprovou a INSTRUÇÃO NORMATIVA/INCRA nº 55, de 03 de agosto de 2009, que tem por objetivo disciplinar o monitoramento e avaliação da gestão da entidade, através da unificação de procedimentos, visando aprimorar e qualificar as informações relativas à execução física e financeira das ações deste Instituto, mediante implementação do Módulo Monitoramento e Avaliação do Sistema de Informações Rurais - SIR. O fundamento legal para a regulamentação do procedimento e do sistema de informações encontra-se na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra) e no Artigo nº 61, do Regimento Interno aprovado pela Portaria nº 20, de 8 de abril de 2009.

Em relação às responsabilidades e competências afetas a cada uma das instâncias envolvidas na gestão do processo, a norma estabelece que:

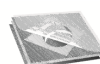
- a) Os Superintendentes Regionais são os responsáveis diretos pela fidedignidade dos dados lançados no Módulo Monitoramento e Avaliação, bem como pelo cumprimento dos prazos estabelecidos para a alimentação do mesmo;
- b) Caberá aos Asseguradores de Planejamento a coleta das informações sobre a execução física das ações referentes à sua SR, junto às diversas divisões da Superintendência Regional, bem como inseri-las no Módulo de Monitoramento e Avaliação até o décimo dia do mês seguinte a execução;
- c) Caberá aos Superintendentes Regionais validar as informações lançadas no módulo, referente à sua SR, até o décimo quinto dia do mês seguinte a execução;
- d) O não fornecimento por parte das Superintendências Regionais, de informações sobre a execução das ações monitoradas pelo INCRA através dos mecanismos apontados, bem com o atraso no lançamento destas informações, poderá implicar em penalidades por parte do INCRA, bem como imputação de responsabilidade por parte dos órgãos de controle;
- e) A Diretoria de Gestão Estratégica é a responsável pela manutenção do Módulo Monitoramento e Avaliação, mantendo-o em perfeito funcionamento, efetuando a manutenção corretiva e evolutiva do mesmo, conferência em relação à fidedignidade dos dados e cobrança em relação a prazos;
- f) Caberá a Diretoria de Gestão Estratégica - DE, as Diretorias e Coordenações Gerais do INCRA interagir com as Superintendências Regionais no sentido de acompanhar e conferir a fidedignidade dos números inseridos no Módulo Monitoramento e Avaliação;



- g) Caberá à Auditoria Interna do INCRA realizar a auditoria e fiscalização em relação a veracidade dos dados inseridos no Módulo de Monitoria e Avaliação.

Em análise do relatório consolidado das Superintendências Regionais, retirado do módulo de monitoramento do Sistema de Informações Rurais - SIR e do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - SIPRA, verificou-se que a Superintendência do Ceará alimentou o sistema com 100% dos dados requeridos. A posição do sistema em relação ao Resumo da Execução orçamentário-financeira e física dos Programas/Ações constantes do Módulo de Monitoramento, com pesquisa parametrizada pelos seguintes critérios – mês de dezembro fechado, Superintendência SR-02, valor de referência – provisão recebida, execução pela despesa liquidada no exercício atual, foi a seguinte:

AÇÃO	UND. META FÍSICA	Prov Recebid a A - R\$	Desp Liquidada B - R\$	Execução Orçamentária (B/A)	EXECUÇÃO FÍSICA/ META (PC)	EXECUÇÃO FÍSICA Ex. Atual	MET A FÍSICA (PC)
0000 - Criação de Projetos de Assentamento	PA criado	0	0	0,0%	0,0%	5	0
0427 - Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas	Família	18.424.510	8.654.900	47,0%	117,4%	961	819
0859 - Indenização de Benfeitorias e de Terras aos Ocupantes de Imóveis Demarcados e Titulados aos Remanescentes das Comunidades de Quilombos	Área (ha)	0	0	0,0%	0,0%	0	0
0A81 - Financiamento para Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 10.186, de 2001)	Contrato	0	0	0,0%	0,0%	1.742	0
2000 - Administração da Unidade	N/D	1.912.108	1.303.393	68,2%	0,0%	0	0
20S7 - Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária	Créd Supervisionado	260.854	228.656	87,7%	0,0%	0	469



20T1 - Reconhecimento, Delimitação, Desintrusão e Titulação de Territórios Quilombolas	Área (ha)	84.881	69.356	81,7%	1099,3%	2.882	262
20T9 - Georreferenciamento e Digitalização da Malha Fundiária na Área de Abrangência da Lei nº 11.952, de 2009	Imóvel	0	0	0,0%	0,0%	0	0
20TA - Identificação e Destinação de Terras Públicas Rurais e Urbanas na Área de Abrangência da Lei nº 11.952, de 2009	Área (ha)	0	0	0,0%	0,0%	0	0
20TG - Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Área (ha)	0	0	0,0%	0,0%	0	0
2105 - Gerenciamento e Fiscalização do Cadastro Rural	Imóvel	196.583	169.463	86,2%	196,7%	15.219	7.737
2109 - Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas	Família	121.240	49.098	40,5%	0,0%	10.108	0
2110 - Regularização Fundiária de Imóveis Rurais e Urbanos	Imóvel	177.176	127.957	72,2%	9515,8%	30.768	323
2114 - Estruturação, Implantação e Manutenção dos Sistemas Cadastrais e Cartográficos	Sistema mantido	0	0	0,0%	0,0%	0	0
2B06 - Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária	PA beneficiado	10.000	4.410	44,1%	292,0%	4	1



4320 - Fomento à Agro industrialização e à Comercialização - Terra Sol	Família	29.588	19.504	65,9%	0,0%	0	70
4358 - Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento	Título expedido	60.846	56.507	92,9%	208,1%	1.725	829
4426 - Georreferenciamento de Malha Fundiária Nacional	Imóvel	0	0	0,0%	0,0%	0	0
4448 - Formação e Capacitação de Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural	Agente formado	0	0	0,0%	0,0%	0	0
4460 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Área (ha)	2.516.077	812.809	32,3%	45,1%	10.632	23.584
4470 - Assistência Técnica e Capacitação de Assentados	Família	21.285.526	7.582.220	35,6%	0,0%	0	18.098
4474 - Educação de Jovens e Adultos no Campo (EJA)	Trab. Escolarizado	0	0	0,0%	0,0%	0	1.886
4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	Servidor capacitado	30.593	22.953	75,0%	34,5%	10	29
6952 - Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social	Profissional Capacitado	3.243	1.884	58,1%	0,0%	0	0
8370 - Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e	Profissional Capacitado	639.688	354.166	55,4%	0,0%	0	106



Superior para a Reforma Agrária							
8374 - Licenciamento Ambiental de Assentamento da Reforma Agrária	Licença protocolada	38.404	33.099	86,2%	191,0%	28	15
8378 - Gestão de Terras Públicas	Área (ha)	0	0	0,0%	0,0%	0	0
8384 - Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária	Família	53.674	42.528	79,2%	63,2%	335	530
8387 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais	Área (ha)	282.945	264.952	93,6%	55,2%	23.476	42.500
8396 - Implantação e Recuperação de Infra-estrutura Básica em Projetos de Assentamento	Família	2.707.254	2.702.620	99,8%	0,0%	0	344
8398 - Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	Família	45.000	3.320	7,4%	0,0%	0	123
8402 - Documentação da Trabalhadora Rural	Documento	140.552	105.222	74,9%	0,0%	9.712	0

Fonte: Relatório Anual (Extraído no dia 22/02/2013) dos módulos de monitoramento SIR e SIPRA (Execução até 31/12/2012).

Em relação à execução financeira das ações, não foram identificadas divergência entre as informações prestadas no Relatório de Gestão com os dados do SIAFI, no entanto, em relação ao alcance das metas físicas existem algumas inconsistências que foram tratadas em item específico deste relatório.

Os principais problemas de execução relatados pelo gestor e corroborado nas análises realizadas pela equipe, disseram respeito a:

- falta de informações, por parte do IDACE, executor da Ação 2110, da quantidade de imóveis rurais (posses por simples ocupação) que, realmente tiveram os seus títulos devidamente expedidos e entregues;
- interferência da alterações de orientações internas diretamente em alguns processos de Vistoria e Obtenção de Imóveis Rurais (por exemplo, a Resolução/INCRA/CD/Nº 05/2012 e o Memo/Incrá Nº 22/2011) Com isso, os imóveis já vistoriados e viabilizados tecnicamente, com perspectiva de publicação de decreto ainda em 2012, não tiveram prosseguimento;



- limitações para realização das supervisões técnicas e homologação das informações prestadas pelas Universidades, contratados e outros parceiros;
- dispêndio de esforço significativo na gestão de restos a pagar;
- dispêndio de esforço significativo na gestão dos passivos de convênios “A APROVAR”;
- complementação de valores do Crédito Instalação, que consumiram os recursos do exercício;
- descontinuidade das ações de Assistência Técnica – ATER
- além de uma série de outros problemas com registros, acompanhamento de processos judiciais e outras ações que esgotaram as capacidades operacionais da unidade.

Em um contexto mais amplo, verifica-se que as mudanças que o Governo Federal tem implementado na política de tratamento do tema “Reforma Agrária”, com sua contextualização do âmbito do Programa “Brasil sem Miséria” e “Terra Forte”, com o fortalecimento das questões ligadas à produção e à sustentabilidade das regiões de assentamento, sobrepondo-se a uma visão de simples distribuição de terras e viabilização econômica, de fato tem impactado fortemente o desempenho do órgão, que não tem demonstrado capacidade de lidar com a diversidade de ações que tem sido dele demandadas.

A mudança de foco em relação à questão consiste no fato de que a prioridade das ações do órgão passou a ser, durante o Exercício em exame, e que está se consolidando em 2013, não mais a desapropriação ou a aquisição de terras para a reforma agrária, mas a regularização fundiária e o fortalecimento dos assentamentos através de políticas públicas voltadas à qualidade de vida dos assentados e assistência técnica para a produção. A reforma agrária tem deixado de ser vista como mecanismo de redução da desigualdade e de promoção do desenvolvimento nacional para ser considerada como uma das ferramentas de erradicação da miséria.

O Planejamento Estratégico para a Autarquia para o biênio 2013-2014 reflete sua tentativa em manter-se em sintonia com a política de combate à miséria do Governo Federal e, se levado a termo, tem potencial para alterar a atual situação verificada, no sentido de estar sendo proposto: a) a promoção de articulações e a integração das ações do Incra com outras políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento dos assentamentos e a melhoria da qualidade de vida das famílias assentadas, com programas como o Minha Casa Minha Vida – MCMV; Água para Todos; Luz para Todos e outros; b) desenvolvimento de ações organizadas de inclusão dos assentados em linhas de ação de políticas já implementadas; c) obtenção de terras e implantação de novos assentamentos com priorização em áreas de pobreza, com novo modelo, rito e processo seletivo de beneficiários; d) melhoria da governança fundiária, por intermédio de reestruturações no marco normativo, qualidade da informação, parcerias federais e interinstitucionais, fornecer produtos de qualidade para a população, ações junto às comunidades quilombolas e e) fortalecimento da gestão do órgão, por intermédio de qualificação e melhoria do ambiente de trabalho, divulgação, transparência, monitoramento e avaliação dos planos de ação e eficiência operacional.

Considera-se que, uma maior articulação da Entidade com os ministérios, viabilizará o maior acesso dos assentados aos diversos programas sociais do Governo, como o Bolsa Família, ações de inclusão social e produtiva do Brasil sem Miséria, e programas como os de Aquisição de Alimentos (PAA) e Bolsa Verde, bem como viabilizará a implantação de infraestrutura básica nos assentamentos por intermédio do Minha Casa,



Minha vida. No entanto, não se podem desprezar as experiências acumuladas pela Autarquia, uma vez que, devem-se respeitar as especificidades da população de beneficiários que será alcançada, muito diferente das populações tradicionalmente alcançadas pelos outros programas, não sendo possível garantir se esses e outros programas terão a flexibilidade suficiente para se adaptar a essa nova demanda.

Exemplo disso é a construção de habitações para os assentados, que, no programa do INCRA tem custos estipulados em R\$ 25.000,00 para aquisição de material e R\$ 8.000,00 para recuperação, com participação dos assentados na construção dos imóveis e especificidades do imóvel própria. Mas, além disso, tem-se que lembrar que no programa anterior, os assentados contavam ainda com: Apoio Inicial de R\$ 3,2 mil por família; Apoio Mulher: R\$ 2,4 mil por família; Fomento de R\$ 3,2 mil por família; Adicional do Fomento de R\$ 3,2 mil por família; Semiárido: Até R\$ 2 mil por família; Reabilitação de Crédito de Produção de até R\$ 6 mil por família e Crédito Ambiental de R\$ 2,4 mil por família.

Esses elementos todos são bem diferentes no programa Minha Casa, Minha Vida, uma vez que a proposta apresentada é que os assentados sejam enquadrados na Faixa 1(um) do programa, que oferece subsídio de 96% do financiamento, cujo valor será de R\$ 28,5 mil, podendo chegar a R\$ 30,5 mil para a região Norte do País. Os pagamentos pelos assentados serão em quatro parcelas anuais, com valor de R\$ 285, além dos recursos do financiamento, os assentados poderão contar com R\$ 1 mil para assistência técnica e trabalho social. As novas contratações do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR do Ministério das Cidades, localizadas no semiárido, poderão ser entregues com cisternas de placas.

As questões que se colocam para o futuro são: o programa MCMV será suficiente para atender às necessidades dos assentados? o programa terá flexibilidade para manter custos compatíveis com as situações diversas para o qual foi criado? Os custos finais não serão majorados em face das especificidades técnicas requeridas pelos agentes financeiros? As especificidades técnicas dos projetos da Caixa Econômica seriam ajustáveis a realidades como as do sertão do nordeste, nos quais as casas não precisariam ter chuveiro elétrico? Entende-se que as melhorias, apesar de ideais a serem perseguidos, talvez não sejam sustentáveis nas diversidades de realidades nas quais serão disponibilizados.

Vale lembrar, nesse último aspecto, que o projeto de habitação a que os assentados estavam acostumados, e definido na Norma de Execução nº 79/DD, referia-se a um projeto que estabelece que as casas possuam em torno de 64 m². Comparativamente, no MCMV, a Caixa faz a análise do projeto e a contratação para que as famílias possam receber o subsídio destinado à construção e à recuperação das casas. As propostas são analisadas dentro de padrões estabelecidos pela Caixa. Ela ainda agirá no papel de fiscalizar as obras.

Alterações nas políticas se apresentam para o INCRA nesse contexto, gerando oportunidades para revitalização dos macroprocessos da organização e dos processos de do trabalho em geral, bem como oportunidades para que áreas específicas, como é o caso Assistência Técnica, que não tiveram desempenho satisfatório sob a condução da UJ, sejam reestruturadas e ganhem outras formas de atuação, tendo por pressuposta a sua importância e necessidade.

1.1.1.4 INFORMAÇÃO



Informação acerca da ação de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER.

Fato

Trata-se da análise do histórico recente da Prestação de Serviços de Assistência Técnica e Capacitação de Assentados e da análise das razões para a interrupção do convênio INCRA/SEBRAE ocorrida em 2011, dos Contratos de ATER ocorrida em 2012, e seus impactos na execução da Ação 4470 – Assistência Técnica e Capacitação de Assentados.

Por intermédio do Relatório de Gestão de 2012, a Superintendência se manifesta a respeito da execução da Ação 4470 da seguinte forma:

A Superintendência Regional tem um histórico positivo em termos da prestação dos serviços de assistência técnica e extensão rural às famílias assentadas, considerando os diversos programas existentes (Contacap, Lumiar e Convênio Incra/Sebrae). No ano de 2011 tivemos mais um processo de transição, com o encerramento do Convênio Incra/Sebrae, que atendeu 18.205 famílias assentadas até o mês de fevereiro.

Com as chamadas públicas realizadas em 2010 e 2011, a execução do serviço de ATER passou a ser por meio de contratação direta, sendo inicialmente assinados dez contratos de ATER em agosto de 2011, sendo atendidas 13.598 famílias e outros três contratos de ATER foram assinados em outubro de 2011, com 5.773 famílias atendidas, totalizando 19.371 famílias beneficiadas. Este é o contingente de famílias assistidas em 2012, representando 2,59% da meta nacional de 750.000 famílias assistidas para este ano.

A recomposição da ATER no Brasil, com o estabelecimento da Pnater e do Pronater a partir da promulgação da Lei 12.188/2010, tem se mostrado um grande desafio, sendo a descontinuidade, já identificada nos programas anteriores, um dos problemas que mais prejudicam os beneficiários da reforma agrária neste novo período. Em 2012 esta problemática foi novamente verificada na SR(02), com a decisão de encerrar, após um ano de vigência, os contratos assinados em 2011.

Foram identificados três fatores que levaram a necessidade de suspensão do serviço no final do primeiro ano de vigência dos contratos.

Os fatores a que o Gestor se refere foram: Fator 1 - Impossibilidade de utilização do Sistema Informatizado de Monitoramento dos Contratos de ATER (SIATER); Fator 2 - Fluxo irregular de liberação dos recursos financeiros e Fator 3 - Situação de Estiagem no Ceará.

A partir do que foi relatado, solicitou-se aos gestores a apresentação de relatórios de avaliação, análise de contas e considerações realizadas que respaldaram a tomada de decisão para o encerramento dos contratos ocorrida em 2012, onde os gestores responderam:

O Serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária no Ceará (SEATER-RA-CE) está fundamentado na Lei 12.188/2010 e nos normativo derivados e tecnicamente baseados em 04 (quatro) Chamadas Públicas, cada uma delas está subdividida em lotes, cada um correspondendo a um Território Cearense, tendo como público beneficiário um total de 19.381



famílias assentadas, distribuídas em 403 (quatrocentos e três) PA's e 02 (duas) Resex. As chamadas Públicas foram lançadas no final de 2010 e início de 2011, entretanto, o SEATER-RA-CE só foi efetivamente instituído nos meses de agosto e setembro de 2011 com a assinatura de 13 (treze) contratos, sendo 06 (seis) deles com entidades individuais e 07 (sete) com consórcios de entidades. No conjunto, os contratos envolveram 11 entidades de ATER, mobilizando 241 técnicos/as de diversas formações profissionais. O orçamento para os 12 meses contratados foi estimado em R\$ 29.425.373,35. Estes números indicam a importância estratégica do SEATER-RA-CE para a SR (02) CE.

As considerações e avaliações que respaldaram a decisão pelo encerramento dos contratos de ATER resultaram de um conjunto de problemas, notadamente no âmbito da operacionalização e monitoramento dos Serviços, cujos sinais foram identificados a partir do início da execução dos contratos de ATER, inviabilizando a sua continuidade.

Dois aspectos merecem destaque neste processo de crescentes dificuldades que caracterizaram a ATER no período em análise. A inadequação do sistema de acompanhamento criado pelo INCRA (SIATER) ao escopo da chamada pública do Ceará, onde os serviços foram universalizados e a precária situação da força de trabalho, diante do volume de atividades geradas no âmbito da chamada pública em questão.

Os serviços de ATER foram reconhecidos pela Constituição Federal de 1988, no Inciso IV do Art. 187, tendo este tema sido objeto de regulamentação somente com a promulgação da Lei Nº 12.188 em 11 de janeiro de 2010 (Lei de ATER), a publicação do Decreto Nº 7.215 em 15 de junho de 2010 e os demais normativos internos do MDA e do Incra neste mesmo ano.

A partir dessa legislação e do lançamento das chamadas públicas final de 2010 e início de 2011 pelo Incra-CE, foi possível iniciar a estruturação do Serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária no Ceará (SEATER-RA-CE).

Trata-se de um dos pilares fundamentais para o êxito do programa de Reforma Agrária. Conjuntamente com a concessão de crédito e implantação da infraestrutura, compreendem as condições necessárias para o pleno andamento da referida política de governo.

Nos últimos anos, a prestação de assistência técnica aos projetos de assentamento federais e estaduais e Reservas Extrativistas-RESEX, reconhecidos pelo Incra, revestiu-se de um amplo desafio, sob os aspectos legal e técnico.

Vários problemas foram identificados e discutidos amplamente, em fóruns com técnicos do Incra e assentados, Instituições e Órgãos ligados à temática, técnicos das empresas de ATER e lideranças rurais. Espaços estes construídos internamente e fora da Instituição onde, em nenhum momento, se mediram os esforços necessários para o equacionamento das dificuldades apresentadas.

Por outro lado, conforme registrado anteriormente, em apreciações sobre os serviços de ATER, no âmbito de fóruns e outras instâncias, conforme atestam os

relatórios e listas de assinatura anexas, identificou-se o engessamento do programa, sob variados prismas. Um deles refere-se ao enquadramento dos serviços prestados, inviabilizando a flexibilização dos serviços, pressuposta no Plano Nacional de Reforma Agrária-PNRA, para atender às necessidades dos assentados.

É importante salientar que a situação supracitada resultou de um quadro crescente de dificuldades metodológicas, estruturais e operacionais que culminou com a decisão pelo encerramento dos contratos e na impossibilidade de qualquer continuidade em tais bases.

Entendemos que a chamada pública e os serviços de ATER precisam ser revistos integralmente, para edificar uma proposta que preserve todas as conquistas participativas e inclua outras formas, que superem os problemas aludidos, assegurando assim bases estruturais e operacionais ágeis e sustentáveis.

O material em anexo elucida toda a trajetória seguida até a decisão pelo encerramento dos contratos. Apresento, inclusive, documentos que atestam o posicionamento de entidades dos trabalhadores, afirmando da necessidade de encerramento da ATER e da sua reconstrução.

Por último, mas não menos importante, apresentamos dois anexos: O primeiro com uma Análise Situacional ensejando os ajustes na ATER e, outro com cópia da matriz de achados de Auditoria Operacional, promovida pelo TCU nas ações de ATER do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, onde se observa um conjunto de situações encontradas muito semelhante ao que se apresentou para a superintendência do INCRA no Ceará.

Os contratos de Ater, firmados em 2010 e 2011, têm como antecedente, o Convênio nº 702940/2009, publicado no DOU de 03/03/2009, com vigência até 31/12/2011, firmado entre o INCRA e o SEBRAE, que teve como objeto a prestação de serviços de assistência técnica e capacitação.

O convênio, cujo valor totalizou R\$ 43.236.260,00, foi denunciado em 19/07/ 2011, unilateralmente, pelo SEBRAE alegando que: a) persistentes atrasos no repasse dos recursos necessários aos pagamentos às empresas contratadas para a execução dos serviços de ATER, e b) a realização, por parte do INCRA, do processo de seleção de entidades através de chamada pública – CP, para prestação de serviços de ATER, em conformidade com o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão rural – PRONATER. Essas alegações foram refutadas pelo INCRA, que afirmou não haver pendências no pagamento e considerou que o interesse pelo rompimento do convênio foi do SEBRAE, anterior à denúncia formulada.

A data limite para prestação de contas do convênio era 30/01/2012. No SICONV, a data de envio da prestação de contas está registrada como 02/02/2012 e encontrava-se, até o fim dos trabalhos de campo, no status de “Prestação de Contas em Análise”. No entanto, o convênio foi interrompido, sem que houvesse a consecução das metas previstas, com as seguintes justificativas registradas pelo conveniente no momento do registro da prestação de contas:

METAS NÃO ATINGIDAS - Intercâmbio: Previsto: 90, Realizado: 72 - Justificativa: antecipação de encerramento das atividades; - Assessoria Técnica Social e Ambiental:

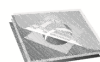
P: 680.397 h, R: 603.952 h - Justificativa: antecipação de encerramento das atividades; - Feira da Agricultura Familiar: P: 48, R: 04 - Justificativa: pouca demandas do público alvo, utilização de feiras já existentes, e antecipação de encerramento das atividades; - Projeto Cultural Intercâmbios: P: 08, R: 01 - Justificativa: antecipação de encerramento das atividades; - Seminários Regionais: P: 48, R: 30 - Justificativa: antecipação de encerramento das atividades; - Consultoria Gerencial, Tecnológica e Mercadológica: P: 18.000 h, R: 4.604 h - Justificativa: pouca demanda do público alvo, e antecipação de encerramento das atividades; - Articulação de ATES: P: 42.348 h, R: 00 h, Justificativa: não identificação no mercado de empresa com perfil para realização da meta e antecipação de encerramento das atividades; - Cursos Empreendedorismo: Previsto: 300, Realizado: 130, Justificativa: indefinição de demanda do público alvo, e antecipação de encerramento das atividades; - Consultoria Especializada: P: 17.200 h, R: 506 h - Justificativa: pouca demanda do público alvo, e antecipação de encerramento das atividades; - Cursos Tecnologia: P: 250, R: 174 - Justificativa: indefinição de demanda do público alvo, e antecipação de encerramento das atividades; - Projeto Cultural Cursos: P: 15, R: 07 - Justificativa: indefinição de demanda do público alvo, e antecipação de encerramento das atividades; - Despesas Administrativas: P: R\$ 2.160.412,00, R: R\$ 94.158,70 - Justificativa: o SEBRAE-CE utilizou seus próprios recursos humanos, materiais e equipamentos para atender as metas, não identificando no mercado empresas com perfil para realização da meta e antecipação de encerramento das atividades; - Projeto Cultural Seminários: P: 02, R: 01 - Justificativa: antecipação de encerramento das atividades; - Cursos Mercado: P: 150, R: 01 - Justificativa: indefinição de demanda do público alvo, e antecipação de encerramento das atividades; - Monitoramento e Avaliação: P: R\$ 110.000,00, R: R\$ 0,00 - Justificativa: o SEBRAE-CE utilizou seus próprios recursos humanos, materiais e equipamentos para atender as metas, antecipação de encerramento das atividades. (Fonte: SICONV)

Da consulta ao sistema SICONV, não foram identificados registros de relatórios de fiscalização e monitoramento por parte da concedente, nem pareceres da área financeira do INCRA/CE, entretanto, encontram-se registrados os pareceres da área técnica.

Durante o Exercício 2012, a prestação de contas apresentada carecia do Documento de avaliação final do convênio, o que foi objeto de Audiência do TCU, por intermédio do Ofício nº 791/2012 – TCU/SECEX-CE, de 19/04/2012, que solicitou a apresentação de razões e justificativas quanto à ocorrência a seguir transcrita do citado documento:

“a) Não realização da análise e emissão do competente parecer técnico alusivo À prestação e contas final do convênio, a qual foi encaminhada pelo SEBRAE/CE ao INCRA/CE em 04/11/2011, em desacordo com o art. 60 da Portaria Interministerial MP/ME/MCT 127/2008, então vigente, que estabelecia o prazo de noventa dias contados da data do recebimento para a efetivação de tais providências.”

A resposta do INCRA, encaminhada ao TCU pelo Superintendente do INCRA/CE durante o exercício em análise, foi o teor do Ofício/INCRA/SR (02)G/Nº 442/2012, de 08/05/2012, no qual a unidade se manifestou no sentido de justificar o atraso na análise e elaboração do parecer técnico final, alegando, principalmente: a) o aumento de trabalho do INCRA em relação ao ordenamento fundiária, aquisição de terras e assentamentos, e b) as dificuldades de crescimento da força de trabalho, que se encontra estagnada. Em anexo ao ofício, encaminhou-se o texto do parecer técnico final e destacou-se a devolução dos recursos não utilizados, no valor de R\$ 350.114,97.



Após as respostas encaminhadas pelos gestores do INCRA, o convênio foi objeto de manifestação do TCU, por intermédio do Acórdão nº 844/2013 – Plenário, sessão de 10/04/2013, no qual o Tribunal manifestou-se, no item 9.3, pelo não acolhimento das justificativas apresentadas e pela determinação de novo trabalho de auditoria, desta vez nos contratos de ATER, objeto das Chamadas Públicas realizadas em 2010 e 2011, como se pode ver a seguir, na transcrição do Acórdão:

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de Representação acerca de possíveis irregularidades na execução do Convênio 2/2009 - SICONV 702940/2009, firmado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Ceará - SEBRAE/CE.

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 237 do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

*9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. (...) (CPF ***.893.433-**), ex-Superintendente Regional do INCRA/CE no período de 3/8/2007 a 20/6/2011, em relação ao item "a" do Ofício nº 794/2012 - TCU/SECEX-CE e acatar parcialmente as suas razões de justificativa em relação ao item "b" do mencionado ofício;*

*9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. (...) (CPF ***.417.173-**), Superintendente Regional do INCRA/CE a partir de 20/6/2011, em relação ao fato constante do Ofício nº 791/2012 - TCU/SECEX-CE;*

*9.4. acatar as razões de justificativa dos responsáveis Srs. (...) (CPF ***.185.703-**) e (...) (CPF ***.773.903-**);*

9.5. determinar à Secex-CE que apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, proposta de realização de fiscalização no Incra/CE para avaliação dos contratos de prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER nos projetos de assentamento do Incra no estado do Ceará, decorrentes das chamadas públicas realizadas a partir do exercício de 2010;

9.6. arquivar o presente processo.(grifos nossos)

Do ocorrido, observa-se que, para o Tribunal, não obstante serem factuais os argumentos apresentados, foram considerados insuficientes para justificar os atos praticados.

As deficiências na análise de prestações de contas e na sistemática de monitoramento físico, identificadas anteriormente, na Auditoria de Gestão do Exercício 2010, não somente na gestão do convênio com o SEBRAE, mas também em relação à carteira de convênios e contratos da unidade, tiveram continuidade na forma de gestão direta dos contratos de ATER, implementada após a realização das Chamadas Públicas em 2010 e 2011, com o agravante que gerou mais um passivo de análise e fiscalização dos contratos, bastante significativo.

O reflexo dessa situação, corroborada pela posição expressa pelo próprio Gestor em seu Relatório de Gestão, é visualizado na análise da execução orçamentária da unidade em 2012, na qual, de uma despesa empenhada de R\$ 21.276.910,82, foram liquidados



R\$ 7.582.220,44, representando 35,64% do total empenhado. O resto a pagar processado é de R\$ 0,00 e o resto a pagar não processado atinge o montante de R\$ 13.694.690,38. A mesma situação já havia sido constatada no final do Exercício 2011, com o lançamento em restos a pagar não processados da ordem de R\$ 10.815.475,21.

Durante a vigência do convênio com o SEBRAE, foram abertas as Chamadas Públicas para contratação direta, por dispensa de licitação, das organizações da Assistência Técnica, demonstrando assim, a disposição do INCRA de realizar as ações por intermédio de um relacionamento direto com as entidades e não por intermédio do SEBRAE. Esse fato inclusive foi um dos argumentos utilizados pelo SEBRAE para o rompimento unilateral do convênio.

Foram realizadas 04 (quatro) Chamadas Públicas, cada uma delas subdividida em lotes, visando beneficiar 19.381 famílias assentadas, distribuídas em 403 (quatrocentos e três) Projetos de Assentamento - PA's e 02 (duas) Resex. As chamadas Públicas foram lançadas no final de 2010 e início de 2011, entretanto, o Programa foi realmente instituído somente em agosto e setembro de 2011 com a assinatura de 13 (treze) contratos, sendo 06 (seis) deles com entidades individuais e 07 (sete) com consórcios de entidades. No conjunto, os contratos envolveram 11 entidades de ATER, mobilizando 241 técnicos (as) de diversas formações profissionais. O valor estimado inicialmente para o programa foi de R\$ 29.425.373,35.

Durante o exercício examinado, verificou-se que o ente definiu como prioridade a execução dos serviços de ATER, contratados desde 2010. No entanto, as dificuldades na operacionalização do programa, resultante de vários fatores, entre os quais, segundo o Gestor, destacou-se a própria decisão do órgão em promover a universalização do programa, o que levou à sobrecarga de trabalho e o consequente cancelamento dos contratos em 2012.

Outro argumento utilizado pelos gestores foi o da dificuldade na operacionalização e monitoramento dos serviços. Inicialmente, ficou estabelecida a fiscalização por amostragem aleatória das famílias beneficiárias e a fiscalização participativa (evento envolvendo um conjunto de famílias no âmbito de cada assentamento ou um conjunto de assentamentos no âmbito do município, do NOP, do território ou do estado). Quanto à sistemática de monitoramento eletrônico, foi previsto que ela seria realizada por meio da análise do relatório de execução dos serviços inseridos no sistema eletrônico pela entidade contratada.

Segundo o Gestor, percebeu-se desde a implantação do programa, que o sistema SIATER não seria adequado no contexto de universalização dos serviços que foi adotada no Estado do Ceará, bem como no contexto da contratação de consórcios de entidades. A partir daí, tomou-se a decisão de realizar fisicamente todos os procedimentos previstos e isso teria gerado um volume mensal de documentos técnicos que não tiveram condições de serem prontamente analisados pelas equipes do INCRA/CE, gerando assim atrasos nos pagamentos e descontentamento por parte das empresas.

Verificou-se, na análise dos processos de contratação das empresas, que a partir de dezembro de 2011, passaram a apresentar, reiteradas vezes, pedidos administrativos de pagamento de serviços prestados e não pagos pelo INCRA/CE e, em fevereiro de 2012, passaram a cobrar recomposição de preços dos contratos, a partir do aumento do salário

mínimo ocorrido em janeiro daquele ano. Essa situação perdurou até setembro de 2012, quando, por intermédio do Ofício/INCRA/SR (02)G nº 964-A/2012 de 10/09/2012, a Superintendência do INCRA/CE informa a todas as empresas sua disposição de não prorrogar os contratos firmados, nos termos a seguir transcritos, direcionado à organização IAS:

“(…)

Diante do acima exposto, informamos a Vossa Senhoria que esta Superintendência Regional do INCRA no Estado do Ceará não prorrogará o Contrato CRT 15.000/2011.

Por oportunidade, informamos ainda que, os relatórios técnicos de todas as atividades realizadas até o prazo final de execução do contrato em referência, que se encerra em 06/10/2012, serão recepcionados e analisados por esta Regional, com vistas ao consequente pagamento, observadas as condições estabelecidas nos termos previstos no contrato e demais documentos integrantes da chamada pública.”

Devido ao fato de as documentações dos contratos ainda estarem sendo analisadas pelos gestores e devido ao fato de haver um montante de recursos considerável lançado em restos a pagar não processados para o Exercício 2013, foi elaborada uma amostra de processos de pagamentos para verificação dos procedimentos adotados pelo Gestor e a evidencição da existência de documentação de suporte às despesas reconhecidas e pagas pela UJ.

Dos 13 Contratos firmados, foram solicitados para análise os processos de pagamento relativos às seguintes Organizações: Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador – CETRA (Contrato 06000/2011); Cooperativa de Prestação de serviços e Assistência Técnica – COPASAT (Contratos 17000/2011 e 10000/2011); Associação de Cooperação Agrícola do Estado – ACACE (Contratos 09000/2011 e 08000/2012) e Inhamuns Assessoria – IAS (Contrato 15000/2011). O Contrato do Centro de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável – CACTU (Contrato 13000/2011) também foi solicitado, mas não disponibilizado em tempo hábil para análise. O total de recursos analisados no Exercício 2012 foi de R\$ 4.061.741,52, ou seja, 70% dos pagamentos realizados no período.

Pagamentos Realizados em 2012 – ATER

Instituição	Valor Pago em 2012 (R\$)	%
Centro de Capacitação e Assessoria Técnica - CAPACIT	426.836,69	7,36
Centro Estadual do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador - CETRA	1.275.915,96	22,00



Cooperativa de Porestadores de Serviços e Assistência Técnica - COPASAT	629.720,11	10,86
Centro de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável - CACTUS	1.231.996,96	21,25
Associação de Cooperação Agrícola do Estado do Ceará - ACACE	534.085,81	9,21
Centro de Estudos e Apoio ao Trabalhador - CEAT	77.782,00	1,34
Inhamuns Assessoria - IAS	1.622.019,64	27,97
TOTAL	5.798.357,17	100,00

Algumas inconsistências verificadas na análise dos pagamentos constantes dos processos, em especial, relativas à ausência de documentação de suporte das despesas foram tratadas por intermédio da Nota de Auditoria nº 201305871/001.

1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Indicadores de desempenho da gestão elaborados e medidos de forma centralizada pela Sede do INCRA, em Brasília/DF.

Fato

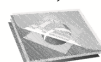
O Relatório de Gestão da Superintendência Regional do INCRA, no Estado do Ceará – SR-02 não apresenta os indicadores de desempenho da gestão utilizados pela Autarquia.

Em reunião realizada no dia 16/4/2013 com o responsável pela área de planejamento da entidade, foi informado que a concepção, o acompanhamento e o monitoramento dos indicadores de gestão estão centralizados no INCRA/Sede, em Brasília/DF.

Esses indicadores são de âmbito nacional, com cada Superintendência Regional responsável por levantar dados para a composição de uma parcela deles. Ademais, foi informado que os mesmos não são utilizados, de forma plena, para tomada de decisões gerenciais no âmbito das unidades regionais, mas, em sua maioria, somente na esfera federal.

Foram solicitadas informações acerca dos seguintes indicadores de gestão:

- Índice de Gastos com Obtenção de Terras;
- Índice de Protocolos de Licença Ambiental para Projetos de Assentamento;
- Índice de Provimento de Assistência Técnica;



- d) Índice de Provimento de PDA/PRA;
- e) Índice de Acesso à Moradia nos Assentamentos;
- f) Índice de Consolidação de Assentamentos, e
- g) Índice de Acesso a Estradas Transitáveis.

Dado que os indicadores são monitorados pelo INCRA/SEDE, em Brasília/DF, foi declarado pelo Gestor que é inviável, ao nível da Superintendência Regional, avaliá-los quanto aos atributos de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade, desta forma, não foram fornecidos elementos suficientes para análise por parte da equipe de auditoria em relação a esses aspectos.

Mormente o fato de o gestor ter-se manifestado, por intermédio do Relatório de Gestão 2012, que os indicadores não são de competência da Superintendência, foram instados, por intermédio de S.A., a responder aos seguintes questionamentos em relação à utilidade dos indicadores para a gestão da unidade:

- a) Os indicadores identificados estão sendo utilizados pelos gestores dessa entidade, para a tomada de decisões gerencial?
- b) Existe documentação comprobatória que evidencie que os indicadores estão sendo úteis para a gestão da Unidade? Caso positivo, apresentar.
- c) Os indicadores possuem metodologia para coleta, e divulgação transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade (confiabilidade)?
- d) Como se processa a obtenção dos dados e como se relatam os resultados para o público em geral (acessibilidade)?

Por intermédio do Ofício/INCRA/SR (02)G/ nº 359/2013, de 29 de abril de 2013, a Superintendência Regional respondeu aos questionamentos formulados da seguinte forma:

“Conforme relatamos, em termos gerais, os indicadores priorizados pelo INCRA compõem o Painel de Indicadores da Sede e são utilizados como referência para avaliação gerencial;”

A coleta é realizada mediante a utilização dos dados do SIAFI e do sistema de monitoramento e avaliação e são divulgados, periodicamente, pela Diretoria de Gestão Estratégica, podendo ser replicado na SR;

Nas divisões finalísticas, trabalhou-se maior detalhamento sobre os indicadores apresentados na SA, conforme texto abaixo.

3. I - Índices de Gastos com Obtenção de Terras;

- a) Os indicadores identificados estão sendo utilizados pelos gestores dessa entidade, para a tomada de decisões gerenciais?*

Resp: sim, a meta é construída após a definição dos imóveis que possivelmente serão pagos no exercício, sendo estimada a área (ha) a ser obtida, multiplicado pelo indicador, que foi obtido com base no valor total de indenizações em R\$, dividido pela respectiva área dos imóveis indenizados em hectares no ano anterior, e, a partir daí, é estimado o



recurso para a ação 4460 - SIAFI E SIR. Esses valores são consolidados em um documento denominado Capacidade Declarada. Posteriormente, os valores são fixados na Lei Orçamentária Anual (LOA).

b) Existe documentação comprobatória que evidencie que os indicadores estão sendo úteis para a gestão da unidade'? Caso positivo apresentar.

Resp: Sim, a Planilha de Preços Referenciais - PPR, que determina intervalos de aceitação para o preço de mercado, documento aprovado no Comitê de Decisão Regional do INCRA e que limita a competência de decisão pela SR(02).

c) Os indicadores possuem metodologia para coleta, e divulgação transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade (confiabilidade)?

Resp: Sim, a metodologia para coleta é valor total de indenizações (desapropriação) ou pagamento (aquisição) em R\$, dividida pela respectiva área total dos imóveis indenizados ou pagos em hectares, no exercício. Isso, conforme dados de quantidade monetária despendida pela Autarquia, na ação 4460, SIAFI e SIR e quantitativo de terras obtidas conforme a publicação do Decreto - SIR e SIPRA. Desta forma o indicador foi estabelecido pelo INCRA Sede, com orientação do TCU. A PPR é aprovada em CDR e divulgada aos diversos órgãos públicos, sendo perfeitamente reaplicável por outros agentes, a exemplo são as vistorias/avaliação realizadas em conjunto com o DNIT e DNOCS.

d) Como se processa a obtenção dos dados c como se relatam os resultados para o público em geral (acessibilidade)?

Resp: Os dados são processados com a utilização dos subsídios de valores de imóveis rurais viabilizados e avaliados pelo [NCRA, dados de listagem de VTN/ha fornecidos pelo IDACE; dados oriundos da Secretaria da Receita Federal-SRF (I.N.5H/96), de VTN/ha; dados genéricos de VTN/ha, publicação do BNB; dados de VTI, VTI/ha e capacidade de assentamento de famílias nos imóveis rurais adquiridos pelo IDACE. Os valores unitários referidos acima são atualizados, monetariamente, aplicando-lhes os índices aliciais de correção (ORTN, OT ,BT, INPC-acumulado, UFIR e IPCA-E acumulado) e gerado a PPR.

Os resultados são divulgados através da publicação do extrato do Laudo de Avaliação do imóvel rural, com seus valores e área, no portal do INCRA na forma que estabelece a Portaria/INCRNP/ o 143, de 11 de março de 2004; publicação em jornal de grande circulação de Edital de Terceiros e Interessados no imóvel objeto de Ação de Ajuizamento de Desapropriação e a PPR é distribuída para órgãos públicos;

Consideração para definições de novos indicadores:

- inclusão dos custos administrativos - RS/ha e RS por imóvel;
- Definição de horizontes temporais nas diversas etapas do processo administrativo;



3.2 - índices de Protocolos de Licença Ambiental para Projetos de Assentamentos;

Em relação ao índice de protocolo de licença ambiental para os projetos de assentamento (IPLA) e ao índice de Projeto de Assentamento com licença ambiental em vigor (IPALAV), que são os indicadores propostos para o exercício de 2012. Se considerarmos todos os protocolos e todas as licenças ambientais expedidas (LI' e LIO), o IPLA foi de 127,27% e o IPALAV de 16,42.%, Entretanto se levarmos em conta somente os Projetos de Assentamento, para os quais são requeridas a LIO, o IPLA foi de 125% e IPLAV de 18,92%.

Esses indicadores não estão sendo utilizados tendo em vista que eles não constam no painel de indicadores gerenciados pelo INCRA/Sede. As informações solicitadas e utilizadas são a quantidade total de protocolos para requisição de licenças ambientais no exercício (soma da quantidade de protocolos para requisição de LPs, para imóveis rurais em obtenção, com a quantidade de protocolos para requisição de LIOs, para Projetos de Assentamento), a quantidade de licenças expedidas, a quantidade de licenças de LI' e de LIO em vigor. O percentual de licenças ambientais protocoladas (nº total de protocolos para requisição de licenças ambientais no exercício dividido pela meta física de licenças ambientais estabelecida para o exercício x 100) é que é empregado como um dos indicadores no Painel de Indicadores do INCRA/Sede no monitoramento da ação de licenciamento ambiental.

Os protocolos emitidos para solicitação de licenças ambientais (LI' e LIO) e as licenças ambientais expedidas pela SEMACE são os documentos comprobatórios do processo de licenciamento ambiental para os indicadores supracitados. Esses documentos são digitalizados e guardados em arquivos do setor de meio ambiente da Divisão de Obtenção. Para o exercício de 2012, o total de protocolos para solicitação de licenças ambientais foi de 28 (13 para solicitação de LI' e 15 para solicitação de LIO), foram expedidas durante o exercício de 2012 pela SEMACE 22 licenças ambientais (10 LPs e 12 LIOs), e foi de 186,67% o percentual de protocolo de licenças ambientais em relação a meta física estabelecida.

As informações relativas ao licenciamento ambiental são passadas mensalmente ao assegurado r de planejamento da Superintendência (SR) e lançadas no módulo de monitoramento e avaliação do Sistema de Informações Rurais (SIR), que subsidiam a alimentação elaboração do painel de indicadores, gerenciado pelo INCRA/Sede. Esses dados também são enviados para à Coordenação Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais do INCRA/Sede para acompanhamento do processo de licenciamento ambiental.

Os dados relativos ao licenciamento ambiental são lançados em planilhas eletrônicas, bem como todos os documentos (protocolos e licenças ambientais expedidas) são digitalizados e disponibilizados em uma pasta da Divisão de Obtenção no servidor de rede da SR, para



acesso da Superintendência, como também são repassados para o módulo de monitoramento e avaliação do SIR e para à Coordenação Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais. Além disso, no momento em que se requer a licença ambiental ou que ela é expedida, se faz a publicação em jornal de grande circulação.

“No que refere aos outros indicadores apresentados na SA, cumpre ressaltar que o provimento de assistência técnica foi universalizado no Ceará. Não houve assentamentos consolidados no exercício em questão. Com relação ao Índice de acesso a estradas transitáveis, seguimos o entendimento da Sede em resposta encaminhada ao TCU: Este indicador apresenta dificuldade para a produção, tendo em vista a elevada complexidade e extensão da malha de estradas que atende os assentamentos, a grande instabilidade da qualidade delas - em função de intempéries climáticas, por exemplo. Além disso, em princípio, cabe ao INCRA a eventual abertura de estradas de acesso aos lotes, ficando a cargo do Município a manutenção dessas estradas.”

Ao se analisar a resposta do gestor, confirmou-se que os indicadores de desempenho da gestão não são utilizados em sua plenitude para a tomada de decisões gerenciais devido a condições plenamente justificáveis. Do pedido de informação de sete indicadores de desempenho, a Superintendência Regional respondeu apenas dois deles, no caso: Índice de Gastos com Obtenção de Terras e Índice de Protocolos de Licença Ambiental para Projetos de Assentamento.

Chama atenção, o fato de o Índice de Protocolo de Licença Ambiental para os Projetos de Assentamento (IPLA) não ser utilizado como instrumento gerencial, pela razão do mesmo não constar no painel de indicadores, gerenciados pelo INCRA/Sede.

Quanto aos demais, foi justificado de forma cabal, que o Provimento de Assistência Técnica foi universalizado no Ceará; que não houve assentamentos consolidados no exercício, e que existem dificuldades para a produção do Índice de Acesso a Estradas Transitáveis, resultantes da complexidade e extensão da malha viária e da instabilidade da qualidade das estradas, uma vez que a manutenção das mesmas não é responsabilidade do INCRA e sim dos municípios beneficiados.

1.1.3 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Utilização de servidores e empregado terceirizado em atividades estranhas aos seus cargos.

Fato

Da análise da força de trabalho existente na área de “Tecnologia da Informação”, verifica-se que esta é composta de 05 pessoas, conforme discriminado a seguir:

CPF	Cargo	Observação
***.847.913-**	Assistente de Administração	Atua como chefe do setor
***.644.813-**	Técnico Agrícola	Atua como substituto do chefe do setor
***.905.783-**	Estagiário	Estudante de Sistema de Informação
***.214.643-**	Estagiário	Estudante de Ciências da Computação
***.958.133-**	Recepcionista	Terceirizado (Empresa Atitude) – Atua em TI



Considerando a situação existente, o Gestor foi questionado quanto a:

- utilização de empregado terceirizado em atividade estranha ao cargo para o qual foi contratado o serviço, e
- com relação aos dois servidores do INCRA, solicitou-se a apresentação de seus “Currículos”, a fim de verificar qual a formação acadêmica e a experiência na área de “Tecnologia da Informação”.

Por intermédio do Ofício/INCRA/SR (02)G/ Nº 513/2013, de 28/05/2013, os gestores posicionaram-se da seguinte forma:

“Com relação à divergência de informações apresentadas na SA 20130578/01, no que se refere ao quadro de pessoal de TI, informamos que a situação apresentada ocorreu em 2012, período tomado como referência para informações à Auditoria CGU.

Portanto, a referida situação alterou-se apenas no final do mês de dezembro de 2012, com o deslocamento de 1 servidor para o setor e, ainda, com a entrada de 01 terceirizado, para a recepção de chamados. Ressalto que em 2012, perdemos ao final do exercício um estagiário, que somente foi restabelecido em abril de 2013.

Quanto ao ponto que trata da utilização em atividade estranha ao cargo do terceirizado, ressaltamos que a situação deveu-se ao acúmulo significativo de chamadas e solicitações encaminhadas ao setor, sendo imprescindível a presença de um profissional para recepcionar tais demandas e sistematiza-las.

Apresentamos, em anexo, o Currículo do servidor (XXX). O servidor (XXXX) encontra-se em viagem a serviço e não conseguiu encaminhar o documento. Segue, anexo, informações sobre participação do servidor em eventos e avaliações de desempenho. No retorno do mesmo, previsto para segunda-feira, dia 3/6/2013, enviaremos a solicitação.”(os nomes dos servidores citados foram extraídos).

A partir da análise das informações/justificativas apresentadas, tem-se as seguintes considerações:

- ratifica-se a utilização de terceirizado em atividade estranha ao seu cargo para o qual foi contratado. Destaque-se que o funcionário foi entrevistado por esta Controladoria;
- quanto ao currículo do servidor ocupante do cargo de “Técnico Agrícola”, verifica-se, mediante suas informações, que tem formação na área de informática (graduação em “Rede de Computadores” e em “Análise e Desenvolvimento de Sistemas”). Entretanto, em que pese sua formação, o seu cargo não é compatível com as atribuições que está exercendo, e
- com relação ao outro servidor, a análise de sua situação fica prejudicada, embora, desde já o seu cargo (assistente de administração) não seja compatível com as atribuições que exerce.

Causa

Carência de servidores na área de Tecnologia da Informação no quadro de servidores da SR-02.

Manifestação da Unidade Examinada

Em face do recebimento do Relatório Preliminar, o INCRA/CE, por meio Ofício nº 771, de 10/7/2013, encaminhou a seguinte manifestação:

“Com relação a este item, especialmente sob o aspecto da contratação de serviços de TI, a Unidade envidou todos os esforços para a viabilizá-los, o que deverá amenizar os problemas detectados neste tópico. Nesse sentido, após visita do assistente técnico da Diretoria Estratégica, consolidou-se o processo para a licitação de serviços de contratação de empresa especializada para prestação de serviços de operação e suporte técnico em informática, sem o fornecimento de peças e componentes, de forma continuada, disponibilizando para a execução dos respectivos serviços dois técnicos em operação e monitoração de computadores (Código CUO - 3172), com observância à nomenclatura estabelecida no Código Brasileiro de Ocupações-CBO, do Ministério do Trabalho e Emprego, nos termos do parágrafo 3º, do artigo 7º, da IN/SLTI/MPOG/no 2, de 30 de abril de 2008. O processo administrativo dessa contratação foi formalizado (processo 54130.000537/2013-46) e, encontra-se em análise na Procuradoria Federal Especializada-PFE, com a previsão de abertura do procedimento de pregão eletrônico para início do mês de agosto do corrente ano. Além disso, resultou da visita técnica citada, a sinalização de modernização do parque tecnológico da Unidade por parte da Diretoria Estratégica.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor é no sentido da correção dos aspectos considerados frágeis na gestão de Recursos Humanos e de outros aspectos da gestão da função de Tecnologia da Informação no âmbito da Superintendência Regional. Todavia, as providências adotadas ainda não foram ultimadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Efetuar gestões junto ao Órgão Central, a fim de lotar, na SR (02), servidores cujos cargos sejam compatíveis com a área de Tecnologia da Informação.

Recomendação 2: Providenciar, junto ao Órgão Central, autorização para contratação de suporte aos usuários das redes corporativas do INCRA, evitando utilização de empregados, cujo cargo é incompatível com a área de Tecnologia da Informação.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Atuação da AUDIN na unidade SR (02)

Fato

A Portaria MDA nº 20 de 08 de abril de 2009, que aprovou o Regimento Interno do INCRA, estabeleceu em seu art. 56, que à Auditoria Interna compete o assessoramento do Conselho Diretor quanto à realização e acompanhamento das atividades e dos programas de trabalho, orientando e fiscalizando as diversas unidades organizacionais do Incra quanto à exatidão e correção das medidas técnicas, administrativas, financeiras e contábeis, especialmente em relação a:

- I - Assessorar o Conselho Diretor para o cumprimento dos objetivos institucionais, avaliando o nível e segurança e qualidade dos controles, processos, sistemas e gestão;
- II - Prestar apoio aos órgãos de controle interno e externo da União no campo de suas atribuições;



III - Planejar, acompanhar e controlar o desenvolvimento de auditorias preventivas e corretivas, inclusive nos órgãos e unidades descentralizadas do INCRA;

IV - Subsidiar as Diretorias na proposição de padrões, sistemas e métodos de avaliação e acompanhamento da qualidade e produtividade das atividades do Incra e nas ações voltadas para a modernização institucional;

Desta forma, a Auditoria Interna está centralizada na unidade central do INCRA, que é competente para planejar e realizar todas as ações de auditoria, tanto no âmbito nacional, como regional.

Por intermédio da S.A. nº 201305871/005, de 08/05/2013, o gestor foi instado a relatar sobre a última intervenção da auditoria interna na unidade, quando foi realizada e que tipo de recomendação foi formulado, bem como os atos decorrentes dessas recomendações.

Por intermédio do Ofício/INCRA/SR (02)G/nº 445/2013, de 17/05/2013, os gestores respondem ao solicitado informando que:

Quanto à última auditoria realizada na Unidade, esclarecemos que a mesma ocorreu no primeiro trimestre de 2011, consubstanciada em recomendações nas seguintes áreas:

1 – Recomendação

Juntar nos autos os atos de designação formal de servidor responsável pela fiscalização/gestão de contratos.

Ato decorrente: Todos os contratos possuem Ordem de Serviço designando responsáveis pela fiscalização/gestão.

2 – Recomendação

Constar nos autos os comprovantes da garantia dos contratos administrativos.

Ato decorrente: Foram anexados aos autos os comprovantes da garantia contratual.

3 – Recomendação

Que se cumpram as disposições da Portaria Normativa nº 5/SLTI/MPOG/2002.

Ato decorrente: Promoveu-se as correções nos processos auditados e adotamos os trâmites processuais de acordo com a citada Portaria.

4 – Recomendação

Continuar envidando esforços para concluir relatórios finais de execução do objeto pactuado e de análise das prestações de contas de convênios vencidos.

Ato decorrente: Formalizamos novo Grupo de Trabalho, OS Incra/SR(02)G/54, de 06/11/2011, em substituição ao OS/Incra/SR(02)G/, de 29/08/2011, ampliando o número de servidores, inclusive trazendo servidores de outras regionais e da sede, assegurando maior agilidade nos trabalhos.

5 – Recomendação

Adoção das medidas necessárias para a instauração da TCE

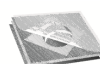
Ato decorrente: Instauramos a competente TCE, onde foram abertos de imediato dois processos de TCE.

6 – Recomendação

Que sejam envidados esforços no sentido de regularizar a situação dos convênios com prestação de contas vencidas no âmbito do Siconv.

Ato decorrente: O acompanhamento vem sendo feito periodicamente, no sentido de minimizar o passivo.

7 – Recomendação



Adoção de medidas e providências para minimizar o volume de restos a pagar não processados a liquidar para não comprometer o orçamento de alguns programas/ações da UG programadas para o exercício.

Ato decorrente: Os esforços empreendidos pela Unidade resultaram na liquidação total dos créditos de Instalação, cujo volume era bastante significativo no orçamento da unidade.

Verifica-se que a ação implementada pela AUDIN no 1º trimestre do exercício de 2011 foi direcionada para a avaliação dos passivos de convênios a aprovar e contratos administrativos da unidade.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

O parecer da Auditoria Interna não contemplou de forma suficiente os elementos exigidos na DN TCU nº 124/2012.

Fato

O parecer da Auditoria Interna não contemplou de forma suficiente os elementos exigidos na DN TCU nº 124/2012, tendo em vista que a equipe de auditoria da CGU, ao analisar o Parecer da unidade examinada, identificou as seguintes omissões/incompletudes:

- a) a auditoria interna faz menção apenas ao que foi mencionado pelo gestor em relação à auto avaliação que faz de seus controles internos, não realizando qualquer análise própria;
- b) não faz menção a recomendações formuladas pela auditoria interna;
- c) apesar de descrever a sistemática ou sistema de monitoramento das ações de auditoria interna, não o faz em relação à unidade examinada e sim, em relação a toda a entidade, e apresenta o relato na forma de anexo ao Parecer, constituindo-se em um Informe sobre a Unidade de Auditoria Interna, e
- d) da mesma forma que o item anterior, o Parecer não descreve o plano de trabalho de auditoria interna descrito para a unidade, mas fala do plano de auditoria para toda a entidade.

Devido ao fato de o Parecer da Auditoria Interna ter sido elaborado pela unidade em Brasília, não foi solicitada manifestação da Unidade Regional do INCA SR-02 no Estado do Ceará, tendo essa sido questionada em relação à apresentação do Parecer assinado, para composição do processo de contas da unidade e em relação à atuação da AUDIN na Superintendência do INCRA no Ceará, dados estes que estão relatados em informação nesse relatório.

A ausência de planejamento regionalizado aponta para uma fragilidade da atuação da Auditoria Interna, cujas razões devem ser identificadas por intermédio da análise das rotinas e condições de trabalho da unidade de Auditoria Interna em Brasília.

No documento anexo ao parecer, que se configura em uma informação sobre a Unidade de Auditoria Interna do INCRA, trata-se de dificuldades logísticas, de falta de pessoal suficiente e limitações para a realização de ações em todas as unidades regionais do INCRA, no entanto, essa mesma falta de atuação deveria ser justificada por intermédio de plano de auditoria, que deveria demonstrar a priorização das ações realizadas em detrimento da não realização de ações em todas as superintendências, na forma de uma matriz de risco, além de uma programação para essas ações.



Além disso, vale ressaltar que a auditoria interna deveria realizar intervenções sistemáticas no sentido do cumprimento de normativos internos do INCRA como, por exemplo, o cumprimento da Instrução Normativa nº 55, que trata da regulamentação do sistema de monitoramento da entidade, que prevê no artigo 4º a competência da Auditoria Interna, conforme transcrito:

“Caberá à Auditoria Interna do INCRA realizar a auditoria e a fiscalização em relação à veracidade dos dados inseridos no Módulo de Monitoria e Avaliação.”

Resta a conclusão de que houve limitações para a emissão da opinião manifesta e essas limitações impediram a análise apropriada da gestão da unidade, uma vez que não ficou demonstrada a observância de normativos internos e a opinião não se baseou em evidencição de fatos, mas em observação e replicação do relato dos gestores da unidade.

2.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Quantitativo de recomendações da CGU não atendidas superior a 25%.

Fato

Constatou-se, por intermédio da análise do atendimento às recomendações da CGU-Regional/CE, constantes do Plano de Providências Permanente da Unidade Examinada, que 40% delas estão pendentes de atendimento parcial ou totalmente. As recomendações pendentes dizem respeito ao Relatório de Auditoria nº 201109234, referente à Auditoria de Gestão Exercício 2010, ao Relatório de Fiscalização nº 201202856 e ao Relatório de Auditoria nº 201202768, relativos à avaliação da execução do programa/ação: 0137 - Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento e 0427 - Concessão de Crédito- Instalação às Famílias Assentadas.

A seguir, apresenta-se quadro resumo da situação dessas recomendações:

Número do último Relatório de Auditoria de Contas e outros relatórios emitidos em 2012	Item do Relatório (descrição sumária)	Situação Atual das recomendações	Item específico da Parte - achados de auditoria - do Relatório
201109234	Ausência de providências para atendimento às recomendações constantes em parecer da Contabilidade referente ao saneamento de pendências que impediam a aceitação da prestação de contas de convênio no valor de R\$ 7.616.020,00, o que ensejaria a Tomada de Contas Especial.	Recomendação 001 - Reiteração pela não implementação plena da recomendação – NT NAC-1 CGU regional CE nº 18922, de 13/01/2012.	Constatação 015
201109234	Ausência de Contador responsável	Recomendação 001 - Atendida	Constatação 022



201109234	Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva da Unidade na análise de prestação de contas de quarenta e quatro transferências voluntárias.	Recomendação 001 - Reiteração pela não implementação plena da recomendação – NT NAC-1 CGU regional CE nº 18922, de 13/01/2012. Recomendação 002 - Reiteração pela não implementação plena da recomendação – NT NAC-1 CGU regional CE nº 18922, de 13/01/2012.	Constatação 023
201109234	Fragilidade nos controles relativos às informações contidas no SPIUnet sobre Bens de Uso Especial da União sob a responsabilidade da Unidade.	Recomendação 001 - Reiteração pela não implementação plena da recomendação – NT NAC-1 CGU regional CE nº 18922, de 13/01/2012. Recomendação 002 - Reiteração pela não implementação plena da recomendação – NT NAC-1 CGU regional CE nº 18922, de 13/01/2012.	Constatação 024
201109234	Convênio no valor total de R\$ 40.000.000,00 não atualizado no Sistema SICONV.	Recomendação 001 - Reiteração pela não implementação plena da recomendação – NT NAC-1 CGU regional CE nº 18922, de 13/01/2012.	Constatação 025
201109234	Falta de atualização no SICONV, de valores desembolsados referentes a convênio registrado no referido Sistema.	Recomendação 001 - Reiteração pela não implementação plena da recomendação – NT NAC-1 CGU regional CE nº 18922, de 13/01/2012.	Constatação 026
201202856	Existência de 06 contratos cujos signatários não ocupam os lotes a eles designados, no montante de R\$ 50.000,00.	Recomendação 001 – Registrada Recomendação 002 – Registrada Recomendação 003 - Registrada	Constatação 006
201202768	Ausência de peça formal que comprove a aprovação do Plano de Aplicação das habitações pelos assentados.	Recomendação 001 – Atendida Recomendação 002 - Atendida	Constatação 003
201202768	Hiato temporal entre as diversas transferências dos recursos de Crédito Instalação na modalidade Aquisição de Materiais de Construção para a conta corrente bloqueada vinculada referente à Associação Comunitária Menino Jesus e as suas respectivas aplicações financeiras, gerando prejuízo apurado de R\$ 9.194,24.	Recomendação 001 – Atendida Recomendação 002 – Reiteração pela não implementação plena da recomendação.	Constatação 009



201202768	Existência de sete contratos registrados no SIPRA, perfazendo o montante de R\$ 105.000,00, sem contrato correspondente no processo.	Recomendação 001 – Atendida Recomendação 002 – Atendida	Constatação 010
201202768	Ausência de Plano de Aplicação.	Recomendação 001 – Atendida Recomendação 002 – Atendida Recomendação 003 – Atendida	Constatação 002

Por intermédio da NOTA TÉCNICA Nº 18922/2012/NAC-1/CGU-Regional/CE , de 13/01/2012, encaminhada pelo Ofício nº 1000 /2012/ NAC-1/CGU-Regional/CE o Gestor foi posicionado sobre a última manifestação da Unidade sobre o Plano de Providências Permanente, gerado a partir do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201109234, apresentando novo prazo, de 30/03/2012, para atendimento das pendências. Depois disso, não houve manifestação adicional do gestor, até o momento de realização da Auditoria de Gestão 2012. Questionados durante a auditoria, não houve manifestação sobre a atualização dos posicionamentos.

Adicionalmente, foi realizada a análise do Regimento Interno da Entidade para averiguação das competências no atendimento ao Órgão de Controle Interno, e verificou-se que a mesma caberia ao serviço de contabilidade da unidade. Na prática, foi constatado que o atendimento à CGU vem sendo realizado pelo Gabinete da Superintendência, sem que haja um servidor especificamente designado para tal.

Durante a Reunião de Busca de soluções, realizada dia 07/06/2013, as pendências voltaram a ser apresentadas, desta vez como constatação de auditoria.

Causa

Fragilidades no controle de Recomendações da CGU e na atualização do Plano de Providências Permanente da Entidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação do Gestor para este item.

Análise do Controle Interno

Devido à ausência de manifestação do Gestor, permanece na íntegra a constatação inserida no Relatório Preliminar de Auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Designar, formalmente, servidor responsável pelo atendimento às recomendações do Órgão de Controle Interno/CGU/PR.

Recomendação 2: Desenvolver mecanismos de monitoramento das recomendações, constantes do Plano de Providências Permanentes da Entidade, com controle de prazos, para atendimento tempestivo à CGU.

2.1.2.2 INFORMAÇÃO

Rol de Responsáveis incompleto.



Fato

Analizando-se as peças que compõem o processo de contas, foram constatadas inconsistências quanto ao rol de responsáveis, quais sejam: a ausência de responsáveis e de conteúdo relativo aos períodos e instrumentos de nomeação/designação e exoneração/dispensa, além de erros formais de preenchimento do formulário. Em razão disso, foi solicitado à UJ que se fizessem as alterações necessárias à adequação do Rol aos termos das Decisões Normativas TCU n.º(s) 119/2012 e 124/2012 e da Portaria-TCU n.º 150/201.

Após a reapresentação do rol, foram averiguadas as informações prestadas quanto aos períodos de gestão e instrumentos legais, constatando-se que os dados apresentados foram retirados do Sistema SIAFI em 2013, no entanto, não atendem ao requisito da exposição das responsabilidades relativas ao Exercício 2012, uma vez que não contemplava a responsabilidade do substituto do Dirigente Máximo, Ordenador de Despesa e Responsável pela Conformidade da Gestão, no período de 01/01/2012 a 21/12/2012, bem como não contempla a participação do representante do Ministério Público junto ao INCRA, na posição de membro do Comitê de Decisão Regional (CDR), bem como a dos demais membros do comitê e chefes de divisão da Superintendência Regional do INCRA.

Esse fato foi relatado ao gestor como fragilidade de controles internos, quando do encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, em relação a que, o gestor respondeu positivamente, encaminhando nova atualização do Rol, que após reanálise, verificou-se estar em conformidade com o inciso III do art. 10 da IN/TCU n.º 63/2010.

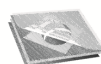
2.1.2.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de segregação de funções na nomeação de servidores para o exercício das funções constantes do Rol de Responsáveis da unidade.

Fato

Na análise da composição do Rol de Responsáveis, verificou-se que o Gestor de Licitações é também Gestor de Serviços de Administração e Serviços Gerais, pregoeiro oficial da entidade e Substituto do Gestor responsável pela Chefia da Divisão de Administração, sendo este último, também responsável pelos atos de gestão orçamentária e financeira. Estas relações de responsabilidade e substituições são incompatíveis com o princípio de segregação de funções na Administração Pública, uma vez que, no exercício das substituições, o servidor estaria imbuído da competência, ou mesmo compelido à prática de atos que estariam em conflito com atos praticados em sua área de origem.

As boas práticas administrativas preconizam que, segundo o Princípio da Segregação de Funções nenhum servidor ou seção administrativa deve participar ou controlar todas as fases da execução da despesa: Empenho, Liquidação e Pagamento, cada fase deve ser executada por pessoas e setores independentes entre si, possibilitando a realização de uma verificação cruzada. Portanto, o servidor que compra não empenha; quem empenha não deve liquidar ou emitir documentos de pagamentos; o servidor que liquida não pode confirmar os pagamentos.



Desta forma, entende-se que:

- 1) o cargo de Gestor Financeiro não poderá ser exercido pela mesma pessoa que ocupa o cargo de Ordenador de Despesa;
- 2) o responsável pela conformidade de registros de gestão não pode emitir documentos no sistema;
- 3) o registro da Conformidade Contábil compete a contabilista devidamente registrado no CRC – Conselho Regional de Contabilidade, em dia com suas obrigações profissionais não sendo permitido o acúmulo desta com o Registro da Conformidade de Gestão;
- 4) o responsável em emitir empenho e pagamento não poderá executar essas funções quando for ele mesmo o beneficiário do empenho ou da Ordem Bancária;
- 5) o responsável pelo empenho, pagamento e ajuste contábil não podem acumular funções de proponentes;
- 6) o responsável pelo pagamento e empenho seja beneficiário de diárias e passagens processados por eles mesmos;
- 7) o responsável pela emissão de empenho, pagamento, prestação de contas do suprimento de fundos e o ordenador de despesa não podem ser supridos, pois são os autorizadores e executores do suprimento;

Os servidores que atuam na área de Orçamento e Finanças não podem emitir relatórios de controle do almoxarifado e permanente, não podem ser os responsáveis pelo tombamento e entrada de bens no Almoxarifado, não podem participar da comissão de licitação e não podem praticar atos de condução de processo no setor de compras.

Causa

Fragilidades nos Controles Internos em relação à ausência de segregação de funções nos atos de designação dos dirigentes da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Em face do recebimento do Relatório Preliminar, o INCRA/CE, por meio Ofício nº 771, de 10/7/2013, encaminhou a seguinte manifestação:

“Em atendimento ao Ofício nº 19561/2013, apresento abaixo esclarecimentos adicionais ao Relatório Preliminar de Auditoria da CGU. Agradeço o novo prazo concedido e, comunico-lhe que já envidamos esforços para a correção de algumas inconsistências apresentadas, a exemplo do Rol de Responsáveis, da viabilização de contratação de serviços de Tecnologia da Informação e da correção de situação de segregação de funções, dentre outros.”

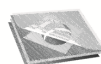
Análise do Controle Interno

A manifestação encaminhada pelo gestor consiste em afirmação de que providências estão sendo tomadas no sentido de serem corrigidas as inconsistências detectadas, a exemplo da situação de segregação de funções, no entanto, não foi apresentada qualquer documentação que comprove a alteração da impropriedade.

Recomendações:

Recomendação 1: Evitar nomeações que configurem possível conflito, em termos de segregação de funções administrativas, em especial, relativas à área de compras, gestão financeira e gestão superior (ordenamento de despesas).

Recomendação 2: Instituir controles eficazes que evitem a nomeação de servidor para exercer funções conflituosas.



2.1.2.4 INFORMAÇÃO

Informações sobre Demonstrações Contábeis do Exercício 2012.

Fato

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas foi verificada a elaboração, conteúdo e ações corretivas adotadas pelo gestor, em relação ao que foi ressaltado pelo contador da unidade no item 19.2.2 do Relatório de Gestão, o que seria:

- a) Saldos em Contas de Compensado, representativas de Transferências Voluntárias concedidas pela Unidade a entidades públicas em situação de “A Aprovar” a mais de 180 dias;
- b) Contas a Receber provenientes de créditos concedidos aos beneficiários do Programa de Reforma Agrária sem providências de efetiva cobrança e controle dos valores devidos;
- c) Divergência entre os valores dos Bens Imóveis de Uso Especial com os registros do SPIUNET;
- d) Ausência de Controle das Contas que registram os Contratos Firmados (Controle de Desembolso) e as Garantias Contratuais recebidas das contratadas;
- e) Falta de registros de depreciação mensal de bens móveis nos meses de Novembro e Dezembro de 2012 e de reavaliação de bens cujos valores de mercado variaram significativamente em relação aos anteriormente registrados, conforme a Macrofunção 020330 - Manual SIAFI.

A UJ, por intermédio do Ofício 359/2013, de 29/04/2013, informou que:

“a) A Superintendência Regional do INCRA/CE tem empreendido esforços no sentido de diminuir a situação de "A Aprovar" nas Transferências Voluntárias concedidas pela Unidade a entidades públicas, através da convocação de contadores de outras Superintendências Regionais que se aliam à contadora habilitada da SR(02), Podemos também informar que a SR(02)CE, desde de 2011, vem editando Ordens de Serviços constituindo Grupo de Trabalho para análise de prestações de contas de convênios vencidos;

b) De acordo com o Memo 87/Circular/DD, proveniente do INCRA Sede, cópia em anexo, o sistema de cobrança da Ação Concessão de Crédito Instalação está concluído e será homologado até junho do exercício em curso;

c) A Superintendência Regional do INCRA/CE já formalizou processo administrativo, desde o final do exercício de 2012, para conclusão da atualização dos valores de avaliação dos imóveis de sua propriedade e consequente lançamento no SPIUNet, através de dois servidores do patrimônio do INCRA/CE que foram especialmente cadastrados, pela Secretaria do Patrimônio da União no Ceará, para executarem esses lançamentos (cópia da abertura do processo e do ofício de cadastramento dos servidores no SPIUNet), Considerando que estamos em processo de reforma da SR(02), foi acordado entre o Setor de Engenharia e o Gabinete deste SR(02)CE, que esta avaliação e



atualização ocorrerá tão logo seja concluída a reforma para que tenhamos valores condizentes com o preço de mercado mobiliário;

d) A partir do exercício de 2013, os contratos celebrados por esta Superintendência Regional serão controlados pelo SIAS - Sistema de Administração de Serviços Gerais, desde a formalização do contrato, passando pelo desembolso até o fim do contrato, o momento presente, temos dois contratos que foram formalizados em 2013 que seguem esta regra;

e) Nos meses de novembro e dezembro de 2012 ocorreu um problema no Sistema de Patrimônio do INCRA, o que impossibilitou o registro da depreciação e reavaliação;

f) A Secretaria do Tesouro ainda não disponibilizou, através do SIAFI - Sistema de Administração Financeira, as demonstrações contábeis por ordens operacionais.”

Em relação aos itens “a” e “c”, as matérias estão sendo tratadas, especificamente, em constatações deste relatório, por serem objeto de análise demandada pelo Tribunal de Contas da União e, desta forma, inseridos no escopo de trabalho da CGU-Regional/CE.

Os demais itens são de natureza afeta à atribuição do contador da Unidade que não tiveram paralelo com ações de controle da CGU-Regional/CE, no entanto, por sua relevância e, por reconhecermos que são merecedores de acompanhamento por parte desta unidade de controle interno, serão monitorados, durante o Exercício 2013, no contexto do Plano de Providências Permanente da SR-02, no aguardo da apresentação das soluções futuras, pendentes de implantação por parte da gestão do INCRA.

2.1.2.5 CONSTATAÇÃO

Incompletude de informações no Relatório de Gestão em relação ao que é solicitado pelo Tribunal de Contas da União.

Fato

Após a análise do conteúdo do Relatório de Gestão da Superintendência Regional do INCRA no Ceará – SR(02), foi solicitada a complementação de informações que estavam faltando em relação ao que é solicitado pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria-Geral da União. Em atendimento à Solicitação de Auditoria, acerca da complementação das informações, a Superintendência respondeu por intermédio do Ofício nº 359, de 29/04/2013, o seguinte:

“Em atendimento a SA na 201305871/01, de 11104/2013, apresentamos abaixo e em anexo, as informações relativas aos itens 1, 2, 3, 4, 9 e 10, a saber: ITEM I-ASSUNTO: Relatório de Gestão e Processo de Contas:”

1.1 Segue, em anexo, normas internas indicando servidores responsáveis pela apresentação do RG 2012;

1.2 Conforme discorremos, apresentamos em meio eletrônico o Painel de Indicadores consolidado e administrado na Sede sobre os indicadores, que resulta da compilação de informações do Sistema de Monitoramento e Avaliação local e do SIAFI;

1.3 O Plano de Compromissos segue também em meio eletrônico, conforme relatado. Em face da transição no I CRA, em meados de 2012, a análise de resultados ficou prejudicada, diante das novas diretrizes conduzidas pela nova Direção Nacional;

1.4 A referida análise pode ser visualizada na ferramenta que disponibilizamos, em anexo, denominada: Plano de Compromissos 2012, onde se observa os recursos definidos na PLOA e, em seguida os impactos gerados com o contingenciamento orçamentário;



1.5 O perfil da área de TI da unidade é restrito. Trabalhou-se com apenas 1 servidor e 2 estagiários ao longo de 2012. Conforme relatamos, não temos o reatamento nas regionais da estrutura técnico/administrativa observada na Sede e definida no Regimento Interno. Por exemplo, na Sede temos uma coordenação geral de TI, com divisões de desenvolvimento e manutenção de sistemas, infraestrutura de rede e comunicação de dados e suporte técnico. Já a nível regional temos apenas ações que são definidas na estrutura do Gabinete da Superintendência Regional; e
1.6 Segue, em anexo e também em meio eletrônico, Rol de Responsáveis atualizado.”

Além disso, consideraram-se incompletas as informações prestadas em relação ao atendimento às recomendações da CGU.

Foram ainda encontradas inconsistências no relato dos resultados físicos alcançados na execução de algumas ações de governo, conforme relatado em item específico desse relatório de auditoria.

A partir das justificativas apresentadas consideram-se ainda pendentes de implementação na formulação do relato da gestão da Superintendência Regional do INCRA no Ceará:

- 1) a análise de resultados a partir do plano de compromissos assumido;
- 2) a análise do impacto da gestão de restos a pagar em relação a cada programa de governo;
- 3) as correções no Rol de Responsáveis, realizada de forma parcial, e
- 4) a complementação das informações relativas ao atendimento de recomendações da CGU.

Causa

Ausência de orientações detalhadas por parte da Sede do INCRA, desconhecimento e incompreensão de aspectos da elaboração do Relatório de Gestão da Unidade.

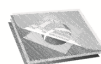
Manifestação da Unidade Examinada

Em face do recebimento do Relatório Preliminar, o INCRA/CE, por meio Ofício nº 771, de 10/7/2013, encaminhou a seguinte manifestação:

“Reiteramos que o painel de indicadores apresenta os resultados dos principais programas/ações, nas dimensões física e financeira, sob a responsabilidade da Diretoria Estratégica, na sede, conforme anexos.”.

Análise do Controle Interno

Os anexos apresentados pelos gestores são referentes ao Relatório de Monitoramento “Painéis Temáticas para Monitoramento e Avaliação da Execução do Plano de Compromisso 2012”, gerado a partir dos Sistemas SIR e SIPRA, os mesmos que foram disponibilizados para consulta e análise da equipe de auditoria. Ocorre que, as consultas apresentadas pelos gestores foram realizadas com critérios diversos dos adotados pela equipe de auditoria, uma vez que levaram em consideração: meta prevista, provisão recebida e execução física atual mais exercícios anteriores. A auditoria do Exercício 2012 considerou, como parâmetros para análise, a Provisão recebida, a Despesa liquidada e a Execução Física atual para poder falar da Gestão 2012.



Mesmo se fossem considerados os parâmetros estabelecidos pelos gestores, o procedimento entraria em conflito com o princípio da anualidade dos orçamentos públicos. Ainda mais, permaneceriam as inconsistências no relato apresentado, uma vez que a gestão de orçamentos não processados de anos anteriores deveria ser relatada vinculada às metas daqueles exercícios e não deveriam ser computadas em relação às metas físicas do Exercício em análise, uma vez que se cria falsa impressão de superação de metas, que na verdade não existe, haja vista o montante de recursos de Restos a Pagar não processados que passam de um exercício para outro.

Na verdade, pode-se concluir que grande esforço do gestor foi em relação à administração de orçamentos não executados em 2011, impactando significativamente, a gestão do orçamento 2012. Desta forma, a constatação permanece, uma vez que não se pode deixar de requerer do relato de gestão consistência e aderência das informações às fontes que as geraram.

Recomendações:

Recomendação 1: Estruturar e capacitar os responsáveis pela apresentação do Relatório de Gestão da UJ, no sentido de serem evitados os erros e incompletudes verificadas, em especial em relação à: análise de resultados, análise do impacto de restos a pagar em relação a cada programa/ação, correção dos dados do rol de responsáveis, completude das informações relativas ao atendimento de recomendações da CGU e TCU, além da completude e fidedignidade das informações do Relatório em geral .

Recomendação 2: Instituir controles para aprimorar a elaboração do Relatório de Gestão da UJ para que contemple todas as informações necessárias à divulgação das ações e critérios de sustentabilidade ambientais adotados pela UJ.

2.1.2.6 CONSTATAÇÃO

Falta de detalhamento no Relatório de Gestão a respeito dos critérios de sustentabilidade ambientais adotados pela unidade.

Fato

O Gestor respondeu o questionário contido no relatório de contas da unidade, item 14.1, classificando o grau de aderência à assertiva formulada, sem detalhar as informações conforme solicitado pela DN TCU, que estabelece que, se houver concordância com a afirmativa apresentada teriam que ser detalhados:

- a) Os critérios de sustentabilidade ambientais aplicados - Os critérios de sustentabilidade ambiental definidos na Instrução Normativa/MPOG/SLTI/Nº 01, de 10 de janeiro de 2010 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, e demais legislações que regem a matéria: ex: coleta seletiva solidária; uso racional da água e energia elétrica, etc., e
- b) A forma como se procederam às campanhas de conscientização e capacitação dos servidores (palestras, folders, comunicações oficiais, etc.).

Por intermédio do Ofício/INCRA/SR (02)/Nº 359, de 29/04/2013, os gestores manifestaram-se sobre o tema da seguinte forma:

“a) Executamos, ainda de forma primária, coleta seletiva solidária no pátio da SR; Além disso, há rotina semanal de coleta seletiva de material reciclável realizada pela ONG ASCAJAM – Associação Comunitária d Jangurussú;

b) A diminuição do consumo de energia elétrica, no exercício de 2012, foi em razão de correção que promovemos nos equipamentos que compõem a casa de força da Superintendência Regional do INCRA/CE;

c) No exercício de 2012, não fizemos adesão a programas de gestão de sustentabilidade, tais como os descritos no questionamento. Entretanto, queremos esclarecer que, no exercício de 2013, o INCRA/Nacional aderiu ao Projeto Esplanada Sustentável – PES. Onde algumas Superintendências Regionais, dentre elas a SR (02) deverá se cadastrar nesse Projeto.”

As informações prestadas elucidam, em parte, a ausência de informações do Relatório de Gestão, no entanto, deveriam ter sido inseridas na peça apresentada anualmente ao Tribunal de Contas, como forma de justificar tais lapsos de informação.

Causa

Não atendimento, por parte do gestor, do requerido pela DN TCU, que estabelece que, se houver concordância com a afirmativa apresentada teria que ser fornecidos detalhes sobre as assertivas.

Manifestação da Unidade Examinada

Em face do recebimento do Relatório Preliminar, o INCRA/CE, por meio Ofício nº 771, de 10/7/2013, encaminhou a seguinte manifestação:

“A falta de detalhamento requerido em relação às compras sustentáveis, deve-se ao fato de que a unidade não aderiu a programas de gestão de sustentabilidade em 2012. As informações do ponto 14.1 do Relatório de Gestão são, em sua maioria, identificadas como parciais, não havendo concordância plena que justificasse detalhamento, em nossa avaliação. O destaque apresentado referente à economia de água, energia e papel, foi apresentado como resultado de um esforço da unidade sem, contudo, estar inserido em programa de gestão sustentável.”

Análise do Controle Interno

A questão e recomendações apresentadas pela Auditoria tem natureza mais didática do que correcional, uma vez que, a intenção é chamar a atenção do gestor para que, ao apresentar uma afirmativa no Relatório de Gestão que requer, nos termos utilizados pelo Tribunal de Contas, o detalhamento da informação, o mesmo deve ser apresentado no próprio texto do item e não em justificativas ou textos fora do contexto do Relatório de Gestão da entidade. Desta forma, as recomendações permanecem para serem verificados os aperfeiçoamentos dos controles, comunicação interna e melhorias na elaboração da comunicação externa da entidade nas próximas auditorias.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os controles internos e a divulgação (comunicação) interna sobre critérios de sustentabilidade ambiental aplicados aos processos de trabalho da UJ.

Recomendação 2: Aprimorar a elaboração do Relatório de Gestão da UJ para que contemple todas as informações necessárias à divulgação das ações e critérios de sustentabilidade ambiental adotados pela UJ.



3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 MOVIMENTAÇÃO

3.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Processos críticos do órgão sem pessoal suficiente para desempenhá-los.

Fato

Da análise efetivada na força de trabalho da unidade, conjugada com a análise dos processos de pessoal e de concessão e controle das transferências voluntárias da unidade, verificou-se que em relação a ambos, existem empecilhos para a boa gestão da unidade.

Ficou configurado que a carência evidente de servidores qualificados para o desempenho das atividades afetas a essas áreas, respaldada pelo discurso do gestor ao expor suas fragilidades estruturais, corrobora efetivamente para a ocorrência de impedimentos à celeridade dos procedimentos e ao alcance de resultados institucionais mais significativos.

As áreas examinadas foram as de Análise das Prestações de Contas de Convênios, mais especificamente, aqueles relativos a obras (perpassando as áreas responsáveis pela concessão, monitoramento e avaliação/prestação de contas das transferências voluntárias) e a Área de Pessoal, mais especificamente aquelas responsáveis pelos Processos de Concessão de Benefícios e pelos Processos Administrativos Disciplinares.

No Relatório de Gestão da Unidade, os Gestores atestam que:

“No âmbito das superintendências regionais não existe uma unidade organizativa específica responsável pelas atividades disciplinares. Contudo o artigo 132 do Regimento Interno da autarquia atribui aos Superintendentes Regionais a competência para instauração de procedimentos disciplinares, dentro da sua área de atuação.”

“Assim, o sistema vigente não permite que a gestão da apuração das denúncias e das representações contra servidores da Autarquia seja exercida plenamente, uma vez que não existe uma unidade seccional, conforme preconiza o Decreto 5.480, de 30.06.2005.”

“Não obstante, a autarquia tem se esforçado para registrar nos sistemas informatizados disponíveis - CGU-PAD e SisPAD - as informações relativas ao andamento das apurações disciplinares, em busca de obter o maior controle possível sobre as diversas apurações e seus resultados.”

Por intermédio do Ofício INCRA/SR (02) nº 302/2013, de 17 de abril de 2013, o Gestor manifestou-se da seguinte forma sobre a gestão de pessoas da unidade:

“Destacamos que as áreas relativas às atividades de contabilidade e de engenharia civil deixam muito a desejar, visto que no momento só dispomos de 02 (servidores) para cada área, enquanto necessitaríamos de pelo menos de mais 04 (quatro) servidores. No tocante às outras áreas, informamos que a Diretoria de Gestão Administrativa do INCRA/Brasília iniciou um estudo, no final do exercício anterior, com o foco da lotação ideal, ainda não concluído.”



Em complementação à informação prestada no Relatório de Gestão, solicitou-se ao gestor, que informasse a quantidade de servidores por área, preferencialmente, em comparação à lotação ideal da unidade.

Da análise da força de trabalho disponível verificou-se que no ano de 2012 houve uma diferença a menor de oito servidores, quando se compara a quantidade de ingressos (04) com o número de egressos (12), demonstrando que o nível de rotatividade na Autarquia é considerável, o que contribui para a redução da força de trabalho do ente.

Causa

Inexistência de estudos de lotação ideal no âmbito da SR-02.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação do Gestor acerca desta constatação.

Análise do Controle Interno

Devido à ausência de manifestação do Gestor, permanece a constatação inserida no Relatório Preliminar de Auditoria, solicitando, dessa forma, o cumprimento das recomendações emanadas por este Órgão de Controle Interno.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar estudo que dimensione a lotação ideal do quadro de servidores.

Recomendação 2: Utilizar os dados obtidos a partir desse estudo para fazer a redistribuição de seus servidores em sua estrutura administrativa.

3.1.2 PROVIMENTOS

3.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Descumprimento, pela unidade, do prazo previsto de 60 dias para registro e encaminhamento dos atos previstos no art. 7º da IN/TCU n.º 55/2007.

Fato

Em análise dos processos referentes aos atos de pessoal para fins de registro no SISAC, do total de 21 atos de concessão de aposentadoria e pensão praticados pela UJ no Exercício 2012, foram analisados 10 atos de aposentadoria e 07 atos de concessão de pensão. Com efeito, verificou-se que a unidade descumpriu os prazos previstos do art. 7º da IN/TCU n.º 55/2007 para os atos evidenciados a seguir:

Matricula do servidor	Data da Publicação do Ato (1)	Data do Registro no SISAC (2)	Dias Transcorridos entre (1) e (2)
0719478	28/04/12	04/04/13	318
0719483	18/07/12	11/03/13	105
0719435	08/04/12	08/11/12	191



0719522	06/08/12	08/11/12	92
0719565	18/06/12	02/04/13	284
0719564	25/06/12	02/04/13	277
0719454	25/06/12	14/12/12	169
0719546	15/06/12	23/04/13	308
0719659	16/01/12	26/04/12	100
0719549	25/06/12	19/10/12	114
0719696	25/06/12	08/11/12	133

Dessa forma, as informações pertinentes aos atos de concessão do benefício foram cadastradas no SISAC de forma intempestiva, dado que houve descumprimento do prazo estabelecido no art. 7º da IN/TCU n.º 55/2007, conforme se transcreve:

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

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

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

III – da data do apostilamento, no caso de alteração.

§ 1º O órgão de pessoal enviará diretamente ao Tribunal os atos de desligamento, de cancelamento de concessão, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação do ato ou do respectivo apostilamento, se dispensável a publicação.

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo sujeitará o responsável às sanções previstas na Lei nº 8.443/92”.

No Relatório de Gestão do Exercício 2012, os Gestores da UJ apresentaram por intermédio do preenchimento do Quadro A.11.11.3, quanto à regularidade do cadastro dos atos no SISAC, as seguintes informações:

Atos sujeitos ao registro obrigatório	Registro feito entre 61 e 90 dias	Registros feitos com mais de 90 dias
--	--	---



Aposentadorias	08	02
Pensões	05	02
Alterações do fundamento legal da concessão	0	04
TOTAL	13	08

As informações prestadas pelo Gestor, no Relatório de Gestão da UJ estão inconsistentes com o levantamento realizado pela equipe de auditoria, demonstrando que existe descontrole sobre os atos de concessão de aposentadoria e pensão e seus registros tempestivos no Sistema Oficial, em descumprimento ao normativo aplicável à matéria.

Causa

As causas identificadas foram: a) ausência de normas internas estabelecendo atribuições e responsabilidades dos agentes responsáveis pelo registro dos atos de pessoal; b) fragilidades no dimensionamento e na atribuição de tarefas aos servidores/empregados da área de recursos humanos para o registro de atos de pessoal no SISAC; c) fragilidades no dimensionamento da força de trabalho da área de recursos humanos, por ausência de reposição de servidores afastados, aposentados, cedidos ou exonerados; d) aumento das atribuições da área de recursos humanos sem o correspondente aumento do quantitativo de pessoal; e) insuficiência de treinamento ou falta de capacitação da força de trabalho existente no órgão.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação do Gestor acerca desta constatação.

Análise do Controle Interno

Devido à ausência de manifestação do Gestor, permanece a constatação inserida no Relatório Preliminar de Auditoria, solicitando, dessa forma, o cumprimento da recomendação emanada por este Órgão de Controle Interno.

Recomendações:

Recomendação 1: Desenvolver e implantar controles internos para garantir o cumprimento dos prazos previstos no Artigo 7º da IN/TCU nº 55/2007 para os atos de notificação obrigatória.

3.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

3.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Limitações para gestão da folha devido à centralização da confecção da folha de pagamento na Sede Central do INCRA, além da indisponibilidade de senhas com perfil para alterações cadastrais e outras operações.

Fato

A centralização da confecção da folha de pagamento na Sede do INCRA, além da indisponibilidade de senhas com perfil para alterações cadastrais e outras operações, fazem com que a unidade careça de meios para desempenhar procedimentos de gestão de pessoas que são esperados de uma UPAG do sistema SIAFI.



No entanto, no intuito de verificar os controles internos exercidos pela unidade em relação à folha de pagamentos, foi realizada reunião com o Chefe de Divisão de Administração da SR/02 e com a equipe responsável pela área de gestão de pessoas. Aferiu-se das entrevistas e exames realizados que a unidade realiza os lançamentos em conformidade com os processos de pessoal finalizados em sua esfera de competências. Em determinado período, posterior aos lançamentos, o SIAPE é aberto para que as Superintendências Regionais realizem a conferência dessa folha e a homologuem, terminando assim suas atribuições em relação ao processo. A Sede do INCRA, em Brasília/DF, é portanto a UPAG centralizadora e responsável pelo processamento e fechamento da folha de pagamento da Autarquia.

Verificou-se ainda, em consulta ao sistema SIAFI, consulta CONUG, que a unidade não está cadastrada para pagamento de folha de pessoal.

Verificou-se ainda que, para qualquer implantação de nova rubrica de pessoal, é necessária a autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MP. Portanto, para que a unidade proceda a qualquer implantação, necessita-se que o acesso ao SIAPE seja disponibilizado por aquele Ministério, o que tem por consequência natural, uma maior dificuldade na tempestividade dos lançamentos de novas rubricas.

3.2.1.2 INFORMAÇÃO

Falta de recursos suficientes para a capacitação dos servidores da SR-02.

Fato

A partir das informações prestadas pelo Gestor em seu Relatório Anual de Contas, e de reunião realizada com o Chefe de Divisão de Administração da SR/02 e com a equipe responsável pela área de gestão de pessoas, inferiu-se que os recursos financeiros disponibilizados para a capacitação do quadro de pessoal da Superintendência Regional do INCRA no Estado do Ceará são insuficientes para implementação da política de qualificação profissional e do atendimento a um dos objetivos estratégicos estabelecidos para a SR-02, qual seja, o objetivo nº 12 - Satisfação da Equipe.

Esses recursos estão centralizados na Sede do INCRA, localizada em Brasília. Cada Superintendência Regional elabora seu Plano Anual de Capacitação, que é implementado de acordo com a liberação de créditos orçamentários e de recursos financeiros. Em consulta ao SIAFI verificou-se a exiguidade de recursos disponíveis e utilizados, conforme planilha abaixo:

2120	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário				
Ação	Descrição da ação	Despesas Empenhadas (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Valores Pagos (R\$)	RP não processados (R\$)
45720001	Capacitação de Servidores Públicos Federais	24.318,15	22.952,70	22.952,70	1.365,45

Mormente os relatos a seguir transcritos, retirados das opiniões da Superintendência e da Auditoria Interna, respectivamente, Regional, por intermédio do Relatório de Contas da Unidade e do Parecer da AUDIN:



“A superintendência mantém o processo de qualificação de seus servidores, na perspectiva de melhorar progressivamente os resultados dos trabalhos realizados, inclusive, aprofundando a participação dos próprios servidores em processos de capacitação no âmbito local.”

“Focou-se na capacitação em cursos capazes de gerar impacto na superação das dificuldades, a exemplo da capacitação Quantum Gis e, ainda, na área de convênios, para agilizar os processos de identificação e obtenção de áreas e análise de convênios.”

“Outra característica importante é que operamos com baixo custo, tendo em vista que vários eventos foram realizados em Fortaleza, muitos deles com o apoio de parceiros, a exemplo do Banco do Nordeste e o Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos - IMPARH, que não oneraram o orçamento da superintendência.” (Relatório de Contas 2012) – GRIFO NOSSO; e

“As ações de capacitação representam ganhos na eficiência da gestão para uma melhor qualidade nos serviços públicos prestados. O desenvolvimento permanente do servidor público é um fator estratégico para o alcance dos objetivos e metas institucionais. E, por ser um instrumento de controle interno, possibilita o registro de dados em relação ao sistema de gestão de competência. Dando continuidade ao aprimoramento da política e das ações de capacitação, em 2012 a Divisão de Capacitação e Avaliação Funcional da Diretoria de Gestão Administrativa iniciou um processo de retomada das diretrizes estratégicas de capacitação, envidou esforços para institucionalizar a capacitação dos servidores do INCRA no sentido de priorizar eventos coletivos de alcance nacional previamente definidos e planejados pelas Diretorias e Superintendências, de modo a incorporar uma postura propositiva frente às demandas estratégicas do INCRA. Por meio da Portaria INCRA nº 236, foi constituído em 04/04/2012 o Comitê Gestor de Capacitação, que consiste numa instância colegiada deliberativa e que dentre suas atribuições e competências, está a de analisar e deliberar sobre o Plano Anual de Capacitação dos servidores do Incra (PAC), priorizando a institucionalização das ações de capacitação, promovendo o alinhamento dos investimentos na formação dos servidores com as diretrizes e estratégias do INCRA. Assim, espera-se definições mais claras para a política de capacitação institucional e definições apontadas para um melhor aproveitamento dos recursos e resultados. O INCRA, no exercício de 2012, realizou programa de capacitação para 2.341 servidores de seu quadro funcional, com investimento total na ordem de R\$ 1.588.874. Na SR- 02/CE foram capacitados 10 servidores em 366 horas/aula.(Parecer da Auditoria Interna) – GRIFO NOSSO

Entende-se que, na verdade, a dependência de ações externas, não vinculadas a um plano de capacitação voltado para as reais necessidades da unidade, bem como a realização de 366 horas/aula, para 10 servidores, é irrisória, uma vez que a unidade tem uma força de trabalho de quase 200 servidores e o esforço para a manutenção da qualidade e atualidade das informações sobre processos, serviços, legislação e todos os outros itens essenciais para a boa gestão deveria ter sido superior ao que foi dispendido.



No Parecer da AUDIN os dados fornecidos demonstram ainda que, para uma força de trabalho atual de 5.504 servidores, foram realizadas, no exercício de 2012, ações de capacitação para 2.341 servidores de seu quadro funcional, ou 43%, com investimento total na ordem de R\$ 1.588.874, ou seja, realizando uma análise percentual, temos que na SR-02 foram capacitados 0,4% do número de servidores do INCRA em 2012 e os valores dispendidos representam 1,44% do total. Considerando-se apenas a força de trabalho da unidade, ter-se-á que os 199 servidores efetivos em 2012 representam 3,62% do total da força de trabalho do INCRA, logo, seria de se esperar que, na Superintendência Regional do Ceará, fossem capacitados 85 servidores dos 2.341 servidores e não, apenas, os 10 servidores capacitados no Exercício.

4 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

4.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

4.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Diferenças verificadas entre os quantitativos orçados e os contratados para obras nos pavimentos em reforma na sede da Superintendência Regional do INCRA no Ceará, no montante de R\$ 36.219,23.

Fato

Foi analisada a Tomada de Preços nº 01/2012, realizada em 06/11/2012, e que teve por objeto a execução de reforma na sede da Superintendência Regional do INCRA no Ceará.

O processo licitatório citado resultou na contratação da empresa Triunfo Comercio e Serviços Ltda.(CNPJ 04.507.023/0001-48), com proposta de preços no valor global de R\$ 486.283,98, e prazo de execução de 120 dias, conforme Contrato nº 9000/2012 assinado em 03/12/2012.

Do exame realizado na planilha detalhada de custos referente ao objeto contratado, foram verificadas diferenças nos quantitativos efetivos já executados e/ou a serem executados nos pavimentos em reforma quando comparados com as quantidades constantes da proposta apresentada pela empresa contratada, conforme a seguir demonstrado:

1º Serviço inspecionado: “Revestimento de Piso”

Subitem	Especificação	Quantidades (m²)		
		Orçado	Efetiva	Diferença
7.5.1.1	Piso em porcelanato natural 40 x 40 cm PEI – 5	209,25	198,59	10,66
7.5.1.2	Piso em cerâmica antiderrap 30x30 PEI 5	25,20	12,60	12,60



7.5.1.4	Piso vinílico 2 mm emborrachado cor amêndoa – modelo assoalho	230	(*)	230
7.5.1.6	Piso em porcelanato natural fosco	16	(*)	16

Fonte: Planilhas de Custos Orçados e Contratados

(*) itens que não serão mais executados de acordo com o Departamento de Engenharia

Além das diferenças expostas, cabe ressaltar ainda que o tipo de piso que está sendo assentado é o porcelanato natural fosco, com dimensões 60 cm x 60 cm, e que conforme a planilha detalhada dos custos da reforma tem o valor de R\$ 52,31 por m², enquanto o piso de porcelanato esmaltado foi orçado na proposta a um custo unitário de R\$ 87,26, ou seja, superior ao material que está sendo efetivamente implementado.

Na proposta da empresa contratada, os itens inspecionados foram orçados nas quantidades e preços a seguir demonstrados:

Subitem	Especificação	Qtde (m ²)	Preço/m ² (R\$)	Valor Total(R\$)
7.5.1.1	Piso em porcelanato natural 40 x 40 PEI 5	209,25	87,26	18.259,15
7.5.1.2	Piso em cerâmica antiderrap 30x30 PEI 5	25,20	87,26	2.198,97
7.5.1.4	Piso vinílico 2 mm emborrachado cor amêndoa – modelo assoalho	230	66,99	15.408,46
7.5.1.6	Piso em porcelanato natural fosco	16	52,31	837,04
Valor Total orçado				36.703,74

No entanto, a partir das diferenças verificadas, os serviços executados ou a executar passam a ter as seguintes configurações de quantidades e preços:

Subitem	Especificação	Qtde (m ²)	Preço/m ² (R\$)	Valor total (R\$)
7.5.1.1	Piso em porcelanato natural 40 x 40 PEI 5	198,59	52,31	10.388,24
7.5.1.2	Piso em cerâmica antiderrap 30x30 PEI 5	12,60	87,26	1.099,47
7.5.1.4	Piso vinílico 2 mm emborrachado cor amêndoa – modelo assoalho	0	66,99	0



7.5.1.6	Piso em porcelanato natural fosco	0	52,31	0
Valor Total orçado				11.487,71

Portanto, a diferença entre os dois valores, que importa em R\$ 25.216,03, correspondente às divergências quantitativas ou referentes a itens que não deverão ser mais realizados, deverão ser canceladas do Projeto e/ou compensadas por outros serviços adicionais em caso de negociação futura com a empresa contratada.

2º Serviço inspecionado: “Pisos Externos”

Divergências nos quantitativos de Pisos Externos

Conforme as medidas constantes da planta de situação do prédio, confirmada por meio de inspeção realizada na área externa do INCRA, onde estão sendo executados os serviços de pavimentação com pedra paralelepípedo, e que servirá de estacionamento do prédio. A área é de 308 m². No entanto, no orçamento aprovado, as medidas foram obtidas de forma incorreta, registrando uma área de 432 m² (subitem 7.5.1.11 da proposta da empresa contratada).

Outros subitens inspecionados foram os de código 7.5.1.7 - “Piso em bloco de concreto” e o 7.5.1.21 - “Piso em blokret adquirido com junta de 1 cm s/ colchão de areia compactado e rejuntamento com argamassa de cimento e areia 3:1”, os quais foram orçados nos quantitativos de 156,80 m² e 152 m², respectivamente. No entanto, foi verificado “in loco” que o somatório das áreas em que foram e/ou estão sendo executados os assentamento destes materiais totalizam somente 165,7 m².

O quadro a seguir faz um comparativo entre as metragens que foram orçadas em relação as áreas efetivas onde foram ou que serão implementados estes itens:

Item	Discriminação	Quantidade(m2)			Preço/m2 R\$	Valor diferença R\$
		Prevista	Efetiva	Diferença		
7.5.1.11	Pavimentação em paralelepípedo	432	308	124	35,65	4.420,6
7.5.1.7	Piso em bloco de concreto	156,80	0	156,80	46,00	7.212,8
7.5.1.21	Piso em blokret adquirido c/ junta de 1 cm	152,00	165,7	(13,7)	45,99	(630,06)
Somatório das diferenças						11.003,34



Desta forma, em decorrência das divergências constatadas, verificou-se um superdimensionamento na pavimentação (subitem 7.5.1.11) de 124 m², correspondente ao valor de R\$ 4.420,60, e em relação aos demais subitens (7.5.1.7 e 7.5.1.21), uma diferença quantitativa de 143 m², equivalente a R\$ 6.582,60, que resultou numa valorização de R\$ 11.003,20 a maior no projeto aprovado em relação à efetiva metragem das áreas da reforma em andamento.

Portanto, as divergências apontadas nos pisos internos e externos resultaram num superdimensionamento total no orçamento do projeto de R\$ 36.219,23.

Causa

Fragilidades na elaboração do projeto básico para a reforma na Sede da SR-02 no tocante aos quantitativos das áreas de piso internos e externos a serem implementadas na reforma do prédio, bem como no acompanhamento da obra em relação à especificação do revestimento do piso interno já executado.

Manifestação da Unidade Examinada

Em face do recebimento do Relatório Preliminar, o INCRA/CE, por meio Ofício nº 771, de 10/7/2013, encaminhou a seguinte manifestação:

“Acatamos a recomendação da CGU devendo as mesmas serem obedecidas pela Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da reforma da sede administrativa do Incra-Ce.”

Análise do Controle Interno

O Gestor se manifestou em relação à recomendação e não ao fato; e apesar de acatar a recomendação posta, o Gestor não apresentou documentação que demonstre os ajustes requeridos na planilha, conforme recomendado.

Recomendações:

Recomendação 1: Fazer os ajustes na planilha orçamentária da reforma contratada, tanto nas especificações citadas quanto em relação aos itens cujos quantitativos estão a maior que o efetivo executado e/ou a ser executado no prédio.

4.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Falta de comprovação quanto ao cumprimento do quantitativo de zeladores contratados para os serviços de limpeza e conservação.

Fato

Por meio do Pregão Eletrônico nº 03/2012, o INCRA procedeu à contratação da Empresa Atitude Terceirização de Mão de Obra Ltda. – ME, CNPJ: 09.019.150/0001-11, para prestação de serviços continuados de limpeza, conservação e higienização das suas dependências, tendo sido assinado o Contrato nº CRT/CE/3.000/2012, em 29/05/2012.

De acordo com o edital do processo licitatório supramencionado, e a proposta da empresa vencedora do certame, para execução dos serviços em pauta, a mesma deveria



disponibilizar para os trabalhos diários de limpeza e conservação das dependências da contratante um total de 12 empregados, sendo que 11 são zeladores e 01 encarregado, totalizando os custos com Mão de Obra e com material de limpeza num valor mensal de R\$ 19.246,56, e um montante anual de R\$ 230.958,69, conforme a seguir detalhado:

Posto	Quant.	Custo Unit. (R\$)	Custo mês (R\$)	Custo anual (R\$)
Zelador	11	1.518,78	16.706,55	200.478,64
Encarregado	1	1.612,16	1.612,16	19.345,97
Total	12	3.130,94	18.318,71	219.824,61

Tipo	Custo mensal (R\$)	Meses	Custo anual (R\$)
Material de limpeza e higienização	927,84	12	11.134,08

Ocorre que durante os meses de dezembro/2012, janeiro, fevereiro, março e abril/2013, com base nos registros constantes dos cartões de ponto dos empregados da empresa, bem como nos documentos anexos aos processos de pagamento da contratada, verificou-se que a mesma não vem disponibilizando o quantitativo de zeladores estabelecido no edital, conforme segue:

Mês	Quant zeladores		Valor proposto por zelador (R\$)
	Contratada	Efetiva	
Dezembro/2012	11	10	1.518,78
Janeiro/2013	11	10	1.518,78
Fevereiro/2013	11	10	1.518,78
Março/2013	11	10	1.518,78
Abril/2013	11	10	1.518,78



Total	7.593,90
-------	----------

Apesar da quantidade de zeladores não estar sendo cumprida em conformidade com o contratado, os valores continuaram a ser pagos integralmente, conforme consta das faturas referentes aos meses referenciados na tabela supra, ou seja, no valor de R\$ 19.246,56, custo que corresponderia ao quantitativo de 12 empregados (11 zeladores e 01 encarregado).

A Unidade se manifestou por meio do Ofício/INCRA/SR (02)G/Nº 443/2013, de 14/05/2013, conforme a seguir transcrito:

“I. ASSUNTO: Contrato CRT/CE/3.000121112 - Contrato de Locação de Mão de Obra

Prestação de serviços continuados de limpeza e conservação nas dependências do INCRA.

Esclarecemos a essa Auditoria que não houve descumprimento do quantitativo de zeladores previsto no Contrato CRT/CE/3.000/2012, conforme especificado no quadro proposto na solicitação de auditoria em tela. Explicaremos, abaixo, sobre as ocorrências de ausência de 01 zelador em cada mês citado, descrevendo sobre o nome do zelador ausente e seu imediato substituto.

> MESES DE DEZEMBRO-2012/JANEIRO-2013 e FEVEREIRO-2013:

Ausente = R. J. da S. (Licença Médica no período de 29/11/2012 a 28/02/2013, conforme Comunicação de Decisão do INSS em anexo).

*Substituto = CPF ***-182.603-**, conforme comprovantes de pagamentos de salários, vale transporte e refeição dos meses de dezembro/2012, janeiro/2013 e fevereiro/2013. Por oportuno, anexamos, também, comprovante de cartão de ponto de abril/2013, do CPF ***.182.603-**;*

> MES DE MARÇO/2013:

*Ausente = ***-586.983-** (Férias)*

*Substituta = ***543.673-**.*

>MÊS DE ABRIL/2013:

*a) Ausente no período de 10/04/2013 a 30/04/2013 = ***.320.872-***

(Licença Médica em anexo)

Substituto= I. F. J. D. S. L. (no período de 10/04 a 17/04)

(comprovante de recibo de diárias pelo período trabalhado)

*2. ***.378.203-** (no período de 23/04 a 30/04)*

(comprovante de pagamento de vale transporte, refeição e salário)

*h) Ausente no período de 08/04/2013 a 30/04/2013 = ***.182.603-***

*Substituto = ***.198.633-**, que continua efetivo até a data de hoje.”*

A Unidade anexou ainda os seguintes documentos à resposta em análise:



- a) Comunicação de Decisão do INSS referente ao zelador R. J. da S.;
- b) Recibos avulsos referentes a vale transporte, refeição e salário dos meses de dezembro/2012, janeiro/2013, fevereiro/2013, sem identificação do empregado beneficiário;
- c) Recibo avulso referente a vale transporte, refeição e salário, correspondente ao mês de março/2013 em favor da zeladora CPF***.543.673-**;
- d) Cartão de ponto referente ao mês de abril/2013 do zelador CPF ***.320.872-**;
- e) Atestado médico do zelador CPF ***.320.872-**;
- f) Recibos avulsos dos pagamentos realizados no mês de abril em favor dos Srs. F. J. da S. L. e CPF nº ***.378.203-**.
- g) Cartão de ponto do zelador CPF ***.182.603-** referente ao mês de abril/2013, e
- h) Recibo de pagamento avulso e folha de ponto do zelador CPF ***.198.633-** correspondente ao mês de abril/2013.

As justificativas e os documentos apresentados por meio do Ofício/INCRA/SR(02)G nº 443/2013 não esclarecem as impropriedades apontadas nos exames tendo em vista que:

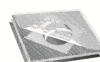
1º- de acordo com os documentos apresentados, pode-se verificar que o zelador “R. J. da S.” obteve uma licença médica do INSS dos meses de dezembro/12 a fevereiro/13, no entanto, não consta nenhuma comprovação de frequência nos meses de dezembro/12 a fevereiro/13 do zelador CPF ***.182.603-**, que conforme as justificativas teria substituído o primeiro.

Ainda neste caso particular, as justificativas trazem em anexo recibos de pagamento avulsos, sem nenhum comprovante de autenticidade, tipo contracheque, ou instrumento congênere. Desta forma, ratifica-se que os documentos apresentados não oferecem validade e/ou consistência satisfatórias de modo a comprovar a substituição do zelador citado inicialmente.

2º - no que concerne à substituição da zeladora CPF ***.586.983-** de férias no mês de março/2012, pela zeladora CPF ***.543.673-**, também não consta dos registros do contrato nenhuma comprovação de serviços prestados pela última, o que não fundamenta a substituição mencionada na justificativa em apreço.

3º - em relação à ausência do quadro completo dos zeladores no mês de abril, as justificativas apresentadas tratam da substituição do zelador CPF ***.320.872-** pelos zeladores F. J. da S. L.(período de 10/04 a 17/04) e CPF ***.378.203-** (23/04 a 30/04), na qual valem as mesmas observações anteriores, o fato de que não constam dos documentos do processo de atesto dos registros do contrato e nem mesmo nos registros mantidos pela contratada, nenhuma comprovação de que essa substituição tenha sido efetivada.

Em face do exposto, considera-se que as informações e documentos encaminhados para justificar as impropriedades apontadas não são satisfatórios para esclarecer ou regularizar as questões suscitadas, o que leva a crer que a empresa tem feito a substituição dos zeladores afastados por trabalhadores avulsos e sem vínculo formal com a mesma, o que não é uma prática aceita num contrato desta natureza.



Neste contexto, o INCRA deverá adotar as providências necessárias junto à empresa contratada para esse tipo de situação, uma vez que toda relação empregatícia, apesar de subcontratada, deve ser devidamente formalizada com seus respectivos registros legais e trabalhistas, não sendo admitida nenhum tipo de relação informal nos contratos e/ou subcontratos firmados no âmbito da Administração Pública.

Causa

Falta de efetividade no acompanhamento do contrato de locação de mão de obra de limpeza e conservação pelo fiscal do contrato designado pelo INCRA no tocante à substituição do pessoal afastado por motivo de saúde e/ou outros.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação do Gestor acerca desta constatação.

Análise do Controle Interno

Devido à ausência de manifestação do Gestor, permanece a constatação inserida no Relatório Preliminar de Auditoria, solicitando, dessa forma, o cumprimento da recomendação emanada por este Órgão de Controle Interno.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer rotina de procedimentos para o acompanhamento da execução dos contratos de prestação de serviços continuados, em especial os contratos de locação de mão de obra terceirizada, com o intuito de que seja cumprida a quantidade de profissionais contratados e que em caso de faltas e/ou afastamentos a substituição não seja feita por trabalhadores avulsos e sem vínculo empregatício com a empresa contratada.

4.1.2 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

4.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Falta de padronização nos editais quanto à inclusão de cláusula relativa a práticas ambientais sustentáveis.

Fato

O Gestor, por intermédio do Relatório de Gestão da Unidade, afirma que a UJ tem incluído critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações que levam em consideração os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias primas. Além disso, também afirmou que 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).

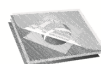
Afirmou ainda que, para a aquisição de bens e produtos são levados em conta os aspectos de durabilidade e qualidade de tais bens e produtos, e que os projetos básicos ou executivos, na contratação de obras e serviços de engenharia, possuem exigências que conduzem à economia da manutenção e operacionalização da edificação, à redução do consumo de energia e água e à utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental.



Além disso, das análises procedidas sobre os processos licitatórios correspondentes aos Pregões Eletrônicos nº 03/2012 (contratação de serviços de limpeza, conservação e higienização) e 04/2012 (serviços continuados de vigilância armada), foi verificado que nos dois editais constam do Anexo I-B cláusulas de práticas ambientais sustentáveis.

No entanto, isso não foi verificado em outros editais, conforme levantamento realizado pela CGU. Nos processos abaixo, conduzidos no âmbito da Superintendência do INCRA no Ceará, não foram identificados indicativos de que houvessem sido contemplados itens de sustentabilidade nos editais e contratos referentes aos mesmos.

Número Contrato	Modalidade Compra	Objeto Contratado	Nome Fornecedor	Ind. Item Sustentável	Valor Contratado (R\$)
90002012	Tomada de Preços	Objeto: Prestação de serviços de reforma no prédio administrativo da Sede do INCRA CE, nos termos do Processos Nº54130.001142/2012-80 volumes I e II.	Triunfo Comercio e& Servis LTDA - EPP	Não Sustentável	486.283,90
20002012	Pregão	Objeto: Contratação de empresa especializada objetivando a prestação de serviços continuados de manutenção predial, preventiva e corretiva, nas instalações elétricas, de cabeamento lógico estabilizados, estruturado e lógico, serviços esses a serem executados por 1 (um) eletricista, na sede da Superintendência Regional do INCRA/CE, disponibilizando equipamentos e ferramentas necessários à execução dos serviços, sem o fornecimento de material.	Atitude Terceirização de Mao de Obra LTDA - ME	Não Sustentável	21.697,90
80002012	Pregão	Objeto: O presente Contrato tem como objeto a contratação de empresa especializada para a prestação, de forma contínua, dos serviços de manutenção preventiva e corretiva dos veículos oficiais do INCRA/CE, na cidade de Fortaleza/CE, com aplicação de peças, acessórios e demais componentes para veículos, ferramentas, equipamentos e mão-de-obra qualificada, necessários à execução dos serviços, incluindo lanternagem e pintura, troca de óleos e filtros e prestação de serviços de guincho.	J C DA SILVA NASCIMENT O - ME	Não Sustentável	60.551,00
70002012	Pregão	Objeto: O presente Contrato tem como objeto a contratação de empresa especializada para a prestação, de forma contínua, dos serviços de manutenção preventiva e corretiva dos veículos oficiais do INCRA/CE, na cidade de Fortaleza/CE, com aplicação de peças, acessórios e demais componentes para veículos, ferramentas, equipamentos e mão-de-obra qualificada, necessários à execução dos serviços, incluindo lanternagem e pintura, troca de óleos e filtros e prestação de serviços de guincho.	J C DA SILVA NASCIMENT O - ME	Não Sustentável	22.913,00



50002012	Pregão	Objeto: O presente Contrato tem como objeto a prestação de serviços de operação e manutenção preventiva e corretiva da Central Privada de Comutação Telefônica (CPCT) instalada na Sede do INCRA, em Fortaleza/CE, com fornecimento de peças, acessórios e demais componentes genuínos dos respectivos fabricantes e aparelhos telefônicos digitais, incluindo atualização de softwares, conforme quantitativos estimados, especificações e relação dos equipamentos, contidos no Termo de Referência e anexos deste contrato.	SET SERVICOS ESPECIALIZADOS EM TELEINFORMATICA LTDA	Não Sustentável	19.092,00
10002012	Pregão	Objeto: Contratação de empresa objetivando a prestação de serviços continuados de locação de 03(três) equipamentos reprográficos, novos de primeiro uso, digital, com manutenção preventiva e corretiva, assistência técnica, treinamento dos servidores indicados pelo INCRA/CE para a atividade de operação dos equipamentos e tudo o que for necessário à perfeita execução do objeto, excetuando-se o papel e mão-de-obra, serviços esses a serem executados na sede Superintendência Regional do INCRA/CE.	RICOPIA COMERCIO E SERVICOS LTDA	Não Sustentável	13.640,00

Desta forma, apesar das afirmações da Unidade quanto à inclusão em suas licitações de cláusulas que estabelecem práticas ambientais sustentáveis, o que ficou constatado é que tal procedimento não foi adotado em todos os processos licitatórios, conforme relação exposta, o que evidencia uma falta de padronização nos editais no que se refere a questão ambiental, o que deverá ser observado doravante quando da elaboração destes documentos.

Causa

Falta de padronização quanto ao procedimento de inclusão de cláusulas sobre práticas ambientais sustentáveis em editais de licitação elaborados no exercício sob exame.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação do Gestor acerca desta constatação.

Análise do Controle Interno

Devido à ausência de manifestação do Gestor, permanece a constatação inserida no Relatório Preliminar, solicitando, dessa forma, o cumprimento da recomendação emanada por este Órgão de Controle Interno.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer procedimentos de padronização dos editais de licitação a fim de que sejam incluídas cláusulas que determinem práticas ambientais sustentáveis junto aos fornecedores e/ou prestadores de serviços.

4.2 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

4.2.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

4.2.1.1 INFORMAÇÃO



Informações acerca da Gestão de Transferências Voluntárias.

Fato

A Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária no Ceará – INCRA/CE enfrenta, historicamente, deficiências na gestão de convênios, sendo uma situação comum nas superintendências regionais e na sede da entidade em Brasília/DF, conforme demonstrado em diversos trabalhos de auditoria e fiscalização da Controladoria-Geral da União - CGU e do Tribunal de Contas da União – TCU.

O TCU, inclusive, no julgamento das contas do INCRA, referente ao Exercício 2006, determinou à Entidade, em razão da existência de impropriedades/irregularidades levantadas pela CGU em convênios cuja fiscalização se deu em decorrência do Programa de Fiscalização de Municípios a partir de Sorteios Públicos, em denúncias ou em representações encaminhadas ao órgão de controle interno, bem como em diversos processos julgados de sua competência, nos quais foram apontadas deficiências na gestão de convênios e o reiterado descumprimento das normas regulamentares em convênios firmados pela INCRA, com potencial de comprometimento do alcance objetivos das ações, por intermédio do item 9.5.3 do Acórdão TCU nº 578/2010 – Plenário, de 24/03/2011, a adoção da seguinte providência:

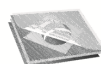
“9.5.3. apresente a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação para aprimoramento dos controles internos com vistas a mitigar os problemas identificados na gestão de convênios, a exemplo dos elevados estoques de prestações de contas nas situações a comprovar e a aprovar, decorrentes de reiterada inobservância de dispositivos da legislação que rege a celebração, fiscalização e aprovação de contas de convênios e instrumentos correlatos;”

O INCRA elaborou o Plano de Ação Conjunta, o qual foi aprovado pelo seu Conselho Diretor (data não informada), conforme consta das considerações contidas na Portaria INCRA/P/Nº 522 de 16/02/2010, tendo por objetivo, no âmbito da Sede e das Superintendências Regionais, desenvolver ações conjuntas com prazo limite de conclusão, visando eliminar o estoque de convênios pendentes de comprovação e aprovação.

De acordo com a referida portaria, a Presidência do INCRA resolveu instituir “Grupos de Trabalho” nas Superintendências Regionais e na Sede compostos por no mínimo 02 servidores de cada Divisão afeta aos convênios, com a finalidade de analisar os processos e documentos e elaborar pareceres conclusivos relativos aos convênios vencidos, pendentes de comprovação e aprovação, firmados sob a vigência da Instrução Normativa STN/MF/Nº 1, de 15/01/97 e demais normas correlatas.

No âmbito da Superintendência Regional do INCRA no Ceará, somente em 24/08/2010, por intermédio da Ordem de Serviço/INCRA/SR(02)G/Nº 59, foi instituído Grupo de Trabalho (GT) composto de 01 coordenador e 03 membros, a fim de atender as resoluções da Portaria INCRA/P/Nº 522 de 16/02/2010.

No decorrer dos Exercícios 2010 e 2011, mudanças ocorreram na composição do Grupo de Trabalho, conforme Ordens de Serviço/INCRA/SR(02)G/Nº 76, de 19/10/2010 e 54, de 06/10/2011.



Considerando a necessidade de dar continuidade aos trabalhos de eliminação de estoques de convênios com prazo de vigência expirado pendentes de comprovação e aprovação, o Presidente do INCRA, por intermédio da Portaria de 9/3/2012 (nº não informado), determinou a reconstituição do Grupo de Trabalho e Execução (GTE), na Sede e nas Superintendências Regionais, incumbidos de elaborar Plano de Trabalho e Cronograma de Execução (metas mensais) com vistas a concluir 100% do estoque de convênios com prazos vencidos e ainda registrados na situação “a aprovar” no sistema SIAFI, sendo 40% no Exercício 2012 e 60% no Exercício 2013; analisar as prestações de contas e emitir parecer financeiro conclusivo quanto à aprovação e reprovação das contas, submetendo ao ordenador de despesas para adoção das medidas cabíveis.

A reconstituição do Grupo de Trabalho ocorreu, por intermédio da Ordem de Serviço/INCRA/SR (02)G/Nº 21, de 30/03/2012.

De acordo com o Grupo de Trabalho, foram identificados 32 convênios com vigência expirada e na situação “a aprovar” no SIAFI, sendo elaborado cronograma de execução contemplando a conclusão da análise das prestações de contas (aprovando ou reprovando) de 13 convênios no Exercício 2012 e 19 no Exercício 2013.

Quanto à execução das análises no Exercício de 2012, verificou-se que ficou abaixo da meta estabelecida, haja vista que 11 convênios tiveram as análises técnica e financeira concluídas dos 13 previstos.

Resta, então, ao Grupo de Trabalho examinar as prestações de contas dos Convênios nº 540724 e nº 540712.

Impende destacar que, embora a SR (02) esteja focando os esforços na eliminação dos estoques de convênios formalizados sob a égide da Instrução Normativa STN nº 01/1997, havia, em 31/12/2012, 56 avenças com vigência expirada e na situação “a aprovar” no SIAFI.

4.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de apresentação pelos convenientes e de cobrança pelo INCRA da documentação que atenda integralmente aos dispositivos da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011.

Fato

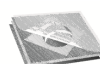
Da análise de todos os convênios formalizados no Exercício 2012, quais sejam: Convênios nº 769454 (Município de Ibicuitinga), nº 769501 (Município de Ubajara), nº 777090, nº 777102 e nº 770314 (Município de Miráima), no montante de R\$ 2.711.775,00 (incluso contrapartida municipal), verifica-se descumprimento, por parte do INCRA e/ou dos respectivos convenientes, de dispositivos da Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG nº 507/2011:

1.1 – Formalização Legal

1.1.1 - Ausência de apresentação pelos convenientes e de cobrança pelo INCRA da documentação que atenda aos seguintes dispositivos da Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG nº 507/2011:

“Art. 34...

§ 4º Deverá constar do projeto básico a que se refere o art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 1993, inclusive de suas eventuais alterações, a anotação de responsabilidade



técnica pelas planilhas orçamentárias, as quais deverão ser compatíveis com o projeto e os custos do sistema de referência, nos termos deste artigo.

...

Art. 38. São condições para a celebração de convênios, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsto na **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:

...

XII - inexistência de vedação ao recebimento de transferência voluntária por descumprimento dos seguintes limites, em atendimento ao disposto no **art. 23, § 3º, e art. 25, inciso IV, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**, mediante análise das informações declaradas, de acordo com as orientações previstas no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), de cada um dos Poderes e órgãos elencados no **art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**, disponíveis no Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SisTN), gerido pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em regime de cooperação, ou entregue pelo Ente Federativo, ou mediante a declaração do secretário de finanças ou do secretário responsável pela divulgação de informações contábeis e fiscais atestando o cumprimento pelos Poderes e órgãos, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada; com validade até a data de publicação do RGF subsequente:

- a) limites de despesa total com pessoal; constante do Anexo I, do RGF;
- b) limites das dívidas consolidada e mobiliária; constante do Anexo II, do RGF;
- c) limite de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; constante do Anexo IV, do RGF;
- d) limite de inscrição em Restos a Pagar, aplicável para o último ano do mandato, constante do Anexo VI, do RGF.

XV - comprovação de que as Despesas de Caráter Continuado Derivadas do Conjunto das Parcerias Público-Privadas já contratadas no ano anterior limitam-se a 3% (três por cento) da receita corrente líquida do exercício e se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes limitam-se a 3% (três por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios, conforme disposto no **art. 28, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**; comprovado por meio de análise do anexo XVII do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre, de acordo com as orientações previstas no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ou por meio de declaração de regularidade quanto aos limites estabelecidos na **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**, do chefe do executivo ou do secretário de finanças juntamente com a remessa da declaração para o Tribunal de Contas competente por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada com validade até 30 de janeiro do ano subsequente;

XVI - comprovação da regularidade quanto ao Pagamento de Precatórios Judiciais, segundo regramento apostado na **alínea "b" do inciso IV do § 10 do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, comprovado por meio de certificado emitido pelo Cadastro de Inadimplentes do Conselho Nacional de Justiça (CEDIN), disponível na Internet, ou por meio de declaração de regularidade quanto ao pagamento de precatórios judiciais do chefe do executivo ou do secretário de finanças juntamente com a remessa da declaração para o Tribunal de Justiça competente por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada;

XVII - comprovação de divulgação da execução orçamentária e financeira por meio eletrônico de acesso ao público e de informações pormenorizadas relativas à receita e à despesa em atendimento ao disposto no **art. 73-C da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**, comprovado por meio de declaração de cumprimento, juntamente com a remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada;

XVIII - inexistência de situação de vedação ao recebimento de transferências voluntárias nos termos do **art. 33**, combinado com o **inciso I do § 3º do art. 23**, ambos da **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**, comprovado por meio de declaração de que não realizou operação de crédito enquadrada no **§ 1º do art. 33 da Lei Complementar nº 101, de 2000**, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada."



1.1.2 – Ausência de laudo acerca da compatibilidade dos preços orçados constantes do Projeto Básico dos convênios firmados no Exercício 2012, aos preços de mercado, haja vista que o documento existente apenas informa essa compatibilidade, contudo não a demonstra.

Solicitaram-se, ainda, informações sobre a quem cabe os trabalhos de verificação das planilhas oficiais utilizadas no cotejamento dos preços. Por intermédio do Ofício/INCRA/SR (02)G/ Nº 504/2013, de 27/05/2013, os Gestores posicionaram-se da seguinte forma:

“Quanto a esta solicitação informamos que as ARTS referente às planilhas orçamentárias não eram solicitadas pelo setor de engenharia, tendo em vista que a grande maioria dos convênios analisados foram referentes a Portaria Interministerial 127/2008, visto que no entendimento do setor de engenharia, a ART de elaboração do projeto já contemplava a responsabilidade do engenheiro responsável, por todas as peças técnicas apresentadas no projeto analisado. Assim na análise de convênios a partir de 2013 já será exigida a apresentação da ART das planilhas orçamentárias elaboradas pela Prefeitura interessada.

Quanto à documentação referente ao artigo nº 38 da Portaria Interministerial/MF/MPOG nº 507/2011, mantivemos o entendimento que o CAUC atendia todas as exigências da aludida Portaria. Não obstante, diante da diligência da CGU em tela, adotaremos as recomendações conforme preceitua e referida legislação. Ausência de laudo de compatibilidade de preços orçados - Planilha Orçamentária:

Resposta:

Ao ser feita a análise processual pelo setor de engenharia verifica-se a compatibilidade dos preços orçados com a Tabela Oficial do Órgão utilizada, tais como MI – DNOCS, GOVERNO DO ESTADO CEARÁ - SEINFRA, CEF' - SINAPI e MT - SICRO-2, e ao ser constatado preços superfaturados é solicitada à interessada a devida readequação dos mesmos, para após ser dado o parecer da análise de viabilidade efetuada no Projeto Básico.

Quanto à apresentação da compatibilidade dos preços analisados a mesma não é anexada ao processo, pois, a verificação dos preços é feita na própria tabela de custos apresentada pela interessada. Conforme orientação da CGU nos comprometemos a anexar os cotejamentos dos preços nas planilhas oficiais apresentadas pelas Prefeituras, trabalho esse que era feito virtualmente nas tabelas utilizadas pelas interessadas. O setor de engenharia possui nomeados pela Superintendência Regional dois analistas técnicos da Concedente, Eng.º. Civil (...), CREA nº 818/D - AC e (...), Eng.º Civil, CREA nº 1974/D-PA.”

As justificativas apresentadas vêm ratificar a constatação efetuada, onde os procedimentos havidos estão em desacordo com a Portaria Interministerial nº 507/2011.

Ressalte-se que os pareceres jurídicos, com a análise legal desses convênios, trazem informações acerca de correções a serem efetuadas pelas áreas técnicas, inclusive quanto ao cumprimento dos dispositivos da Portaria Interministerial nº 507/2011, as quais, se efetivadas ou não, não sofrem qualquer reanálise por parte da Procuradoria Jurídica do INCRA/CE.

Causa

Ausência de rotinas padronizadas para a celebração de convênios relativos à Infraestrutura no âmbito da Divisão de Desenvolvimento – SR (02)D.

Manifestação da Unidade Examinada



Em face do recebimento do Relatório Preliminar, o INCRA/CE, por meio Ofício nº 771, de 10/7/2013, encaminhou a seguinte manifestação:

“Recomendação 1:

•Concordamos com a recomendação da CGU devendo a partir da Programação Operacional de 2013 serem tomadas todas as medidas determinadas pelo Art. 38 da Portaria Interministerial nº 507/2011.

Recomendação 2:

•Apesar de sempre terem sido atendidas as diligências solicitadas pela Procuradoria Federal Especializada (PFE), o setor de engenharia se compromete em enviar o processo com o devido atendimento da solicitação jurídica, a fim de ser feita a respectiva reanálise pela PFE.

Recomendação 3:

“Será exigida a apresentação da ART do responsável técnico da Conveniente pela elaboração das planilhas orçamentárias anexas ao projeto básico.”

Análise do Controle Interno

Tendo em vista que o Gestor não se manifestou em relação ao fato, mas sim quanto às recomendações, pronunciando-se inclusive a favor do que foi proposto, a constatação permanece.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder à assinatura de novos convênios somente quando todas as condicionantes estabelecidas no Artigo 38 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011 tenham sido cumpridas pelos convenientes.

Recomendação 2: Nos casos em que houver exigências da Procuradoria Jurídica, acerca de ajustes nos processos, após efetivação das providências requeridas, retornar o processo ao jurídico para reanálise.

Recomendação 3: Exigir dos convenientes, nos casos de realização de obras, a anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias, conforme estabelecido no § 4º do Art. 34 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011.

4.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Falhas no acompanhamento/fiscalização, por parte do setor de engenharia do INCRA, dos convênios formalizados e fiscalizados durante o Exercício 2012.

Fato

Da análise dos cinco convênios formalizados no Exercício 2012, verificam-se falhas no acompanhamento/fiscalização exercido pelo setor de engenharia do INCRA, haja vista as seguintes situações:

- ausência de inclusão, no SICONV, dos relatórios de fiscalizações (vistoria técnica) realizadas pelo INCRA no decorrer do Exercício 2012;
- ausência de cotejamento entre os itens executados (vistoriados) e os orçados (projeto básico) e/ou contratados, com a demonstração em planilha que aponte a execução física atingida no momento da fiscalização, e
- ausência de análise financeira concomitante à vistoria realizada pelos engenheiros em todos os convênios fiscalizados no Exercício 2012.



Verifica-se, ainda, que a formação de equipes de fiscalização não é padronizada, haja vista que, no Exercício 2012, nas vistorias realizadas, houve equipe com apenas um engenheiro civil (cinco vezes); um engenheiro civil e um auxiliar (duas vezes), e 01 engenheiro civil, 01 técnico de colonização e um assistente administrativo (19 vezes). Destaque-se que, em depoimento a esta Controladoria, o Eng.º Civil, CPF nº ***.142.032-**, informou que adota equipe com três servidores, sendo a vistoria da obra realizada por ele, o georreferenciamento por outro (com auxílio de GPS) e o outro servidor realiza atividades de apoio. O Eng.º Civil, CPF nº ***.258.413-**, realizou vistorias sozinho ou com mais um servidor.

Por intermédio do Ofício/INCRA/SR (02)G/ Nº 504/2013, de 27/05/2013, os Gestores posicionaram-se da seguinte forma:

“...

Ausência de inclusão no SICONV dos relatórios de fiscalização (vistorias técnicas):

Resposta:

Em resposta a essa interpelação da CGU, devemos informar que devido a quantidade de serviços afetos ao setor de engenharia, bem como da dificuldade quanto ao sistema, alguns dos relatórios não foram incluídos no SICONV, mas afirmamos que não se trata de descaso com as determinações da Portaria Interministerial nº 507/2011, mas sim reafirmando que isso ocorre devido a grande carga de trabalho exercida pelos 02 engenheiros desta SR(02). Além do mais, queremos registrar perante essa Auditoria da CGU, que o referido módulo de acompanhamento e fiscalização do sistema de controle é relativamente recente e bastante dinâmico, quanto às suas alterações constantes para a operacionalização do mesmo.

...

Ausência de cotejamento dos itens executados e constantes das planilhas orçamentárias:

Resposta:

Quanto a este item devemos informar que cabe a Prefeitura o cotejamento dos serviços executados apresentados pela contratada, pois o INCRA ainda não tem a posse das informações da Contratada, documentos esses que serão exibidos por ocasião da apresentação da Prestação de Contas. Deve-se ressaltar que realizamos o cotejamento quando do recebimento da obra.

...

Análise financeira com relação à vistoria realizada. Boletim de Medição x Serviços Vistoriados:

Resposta:

O setor de engenharia não executa tal tarefa, pois não temos os boletins de medição efetuados pela Prefeitura, tendo em vista a não disponibilização por parte da mesma, as quais somente estarão disponíveis após a entrega da Prestação de Contas do convênio. Vistoriávamos os serviços quanto a sua qualidade e consequentemente, quanto à quantidade, vistoria essa realizada somente por ocasião do recebimento da obra objeto do convênio.

Em nosso entendimento, a análise financeira somente era necessária por ocasião do recebimento da obra e sua consequente prestação de contas.

Com a criação da OBTV, no final do exercício de 2012, disponibilizaram-se as informações referentes aos pagamentos efetuados, cujo acompanhamento será efetivado pelo setor de engenharia da SR(02). Anteriormente, tais informações, geralmente, não constavam do SICONV.

...

Procedimento para formação das equipes de fiscalização:

Resposta:

“As viagens são programadas em função das demandas de obras objeto dos convênios. Geralmente considerando o aspecto multidisciplinar, compostas por engenheiro, auxiliar técnico e assistente administrativo (operador de GPS/topógrafo). No entanto, esporadicamente em função de diversos fatores como capacidade operacional, fiscalizações emergenciais e disponibilidade financeira, tais equipes não são constituídas integralmente.”



As justificativas apresentadas não são satisfatórias, haja vista as seguintes considerações:

- ratifica-se a não utilização plena do SICONV, pois, no Exercício 2012, todos os relatórios de vistoria técnica de convênios formalizados em 2012 não estavam lançados na aba respectiva do sistema; e
- a fiscalização de obra sem a solicitação dos boletins de medição dos serviços executados ao conveniente está em desacordo com Inciso I do § 2º do Art. 5º do Capítulo I da Portaria Interministerial nº 507/2011, que estabelece:

“Art. 5º

...

§ 2º A fiscalização pelo concedente consistirá em:

I - ateste da aquisição de bens e da execução dos serviços realizados no âmbito do convênio a cada medição, por meio da verificação da compatibilidade dos quantitativos apresentados nas medições com os quantitativos efetivamente executados, ressalvado o disposto no Título V, Capítulo VII - Do procedimento Simplificado de Fiscalização, Contratação, Execução e Acompanhamento para Obras e Serviços de Engenharia de Pequeno Valor; e...”

Tal prerrogativa não prejudica a forma de fiscalização que vem ocorrendo, na qual se verifica a adequação da obra ao estabelecido no projeto básico.

Quanto à análise financeira, em sendo solicitados os boletins de medição, cabem a apresentação das notas fiscais e dos respectivos extratos bancários que comprovem que os pagamentos foram efetuados. Tal análise visa, dentre outras situações, confirmar a correlação entre os serviços medidos e os efetivamente pagos.

Com relação aos pagamentos efetuados, pelos convenientes, aos fornecedores e/ou prestadores de serviços, por meio de OBTV, verifica-se, para o Exercício 2013, a obrigatoriedade do conveniente proceder à inclusão das informações sobre boletins de medição, notas fiscais e movimentação financeira. Tal inserção de dados não elide a necessidade de solicitação de tais documentos, aos convenientes, por ocasião da realização das vistorias técnicas.

A padronização das equipes de fiscalização deve ser buscada observando as características do objeto a ser fiscalizado, a fim de evitar vistorias técnicas realizadas por apenas um servidor, já que essas vistorias, em sua maior parte, são realizadas por equipes formadas por três servidores, em face, inclusive das características dos objetos que podem demandar análises multidisciplinares.

Ademais, caso as dificuldades operacionais determinem a adoção de medidas para suprir carência de servidores para as atividades de fiscalização/acompanhamento, a Portaria Interministerial nº 507/2011, estabelece que:

“Art. 67.

...

§ 2º O concedente, no exercício das atividades de fiscalização e acompanhamento do convênio, poderá:

I - valer-se do apoio técnico de terceiros;

II - delegar competência ou firmar parcerias com outros órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos, com tal finalidade;”

Impende informar, também, que o art. 8º do Decreto nº 6170/2007 permite a formalização de contrato de repasse, para execução de programa de trabalho que

objetive a realização de obra, quando a concedente não dispuser de estrutura para acompanhar a execução do convênio.

Causa

Ausência de procedimentos padronizados para a fase de acompanhamento da execução de convênios de infraestrutura, no âmbito da Divisão de Desenvolvimento – SR (02)D.

Manifestação da Unidade Examinada

Em face do recebimento do Relatório Preliminar, o INCRA/CE, por meio Ofício nº 771, de 10/7/2013, encaminhou a seguinte manifestação:

“Recomendação 1:

Tal recomendação ao nosso ver deverá ser obedecida a partir do Exercício de 2013, tendo em vista que o SICONV se acha fechado para os convênios que já se encontram extintos. Lembramos que mesmo assim os relatórios de vistoria técnica se acham incluídos na aba DADOS, campo "Documento Digitalizado do Convênio", mostrando assim total transparência das informações obtidas do acompanhamento dos serviços relativos ao objeto do Convênio.

Recomendação 2:

Deverá ser solicitada através de documento a obediência quanto às orientações dadas pela CGU na presente recomendação.

Recomendação 3:

Recomendação que será atendida a partir das viagens de vistoria técnica do setor de engenharia, levando-se em conta a planejamento prévio de deslocamentos em 2013, atentando-se para a disponibilidade de viaturas e pessoal.

Recomendação 4:

“Tal recomendação será rigorosamente observada pelo setor de engenharia a partir do Exercício de 2013.”

Análise do Controle Interno

Ressalta-se, inicialmente, que o Gestor não se manifestou em relação ao fato, mas sim quanto às recomendações. Assim sendo, a manifestação apresentada vai ao encontro da implementação de soluções para os problemas detectados, no entanto:

Em relação à Recomendação 1, salienta-se que a constatação não tem correlação com convênios extintos, uma vez que trata de convênios firmados em 2012, ainda em execução no Exercício 2013. Ademais, a argumentação de que os relatórios estariam lançados em outra aba do sistema, como sendo – “Documentos Digitalizados do Convênio” - e que isso garantiria a transparência da ação da concedente não tem sustentabilidade fática, nem normativa, uma vez que:

- a) da análise realizada durante a auditoria, bem como por intermédio de nova consulta ao SICONV, realizada no dia 15/07/2013, após a apresentação da argumentação do gestor, não foram encontradas evidências de inserção de documentos digitalizados na aba DADOS, a não ser a inserção de 02 (dois) relatórios do Convênio nº 769454/2012, realizada após a apresentação do Relatório Preliminar de Auditoria, em 08/07/2013, os quais deveriam estar na aba “Acompanhamento e Fiscalização”, conforme orientação dada no próprio Relatório de Auditoria.

Além disso, vale salientar que o memorando de resposta, encaminhado anexo ao Ofício INCRA nº 771, de 10/7/2013, foi assinado pelo engenheiro responsável pelas



fiscalizações e não pelo chefe da Área de Desenvolvimento responsável pelo processo de fiscalização, carecendo, portanto, de legitimidade e representatividade, já que não foi encampado por opinião favorável da chefia imediata, nem da autoridade superior que, simplesmente, o encaminhou em anexo ao ofício.

Estes novos fatos demonstram: descontrole da Área de Desenvolvimento e desconhecimento da gestão do SICONV, além de se constituírem em declaração sem sustentação na verdade evidenciada.

Em relação às manifestações apresentadas referentes às Recomendações 2, 3 e 4, as mesmas apenas demonstram intenções em sanear os problemas, corroborando, portanto, com o fato apontado e apontando para a necessidade de manutenção da constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder à inclusão, na aba de Acompanhamento e Fiscalização do Siconv, de todos os relatórios de vistoria técnica realizados no decorrer do Exercício 2012, bem como adotar o procedimento para todos os exercícios subsequentes.

Recomendação 2: Implementar rotinas de acompanhamento e fiscalização que garantam o de caráter multidisciplinar das equipes de fiscalização, a fim de que, na vistoria técnica a ser realizada, seja contemplada a análise técnica concomitantemente à financeira, para que os pareceres técnicos contenham informações sobre boletins de medição, extratos bancários e notas fiscais dos serviços executados.

Recomendação 3: Buscar a padronização das equipes de fiscalização, quanto ao número de participantes, a fim de que os acompanhamentos não sejam realizados por apenas 01 servidor.

Recomendação 4: Fazer constar, em processos de formalização de novos convênios, documento que comprove a verificação, pela área responsável, da compatibilidade dos preços orçados constantes do projeto básico aos preços de mercado (planilhas de preços oficiais).

4.2.1.4 CONSTATAÇÃO

Aprovação, pelo INCRA/CE, de projeto básico sem contemplar as informações técnicas necessárias para a plena execução do objeto do Convênio nº 769454/2012.

Fato

Da análise do projeto básico da obra de pavimentação em revestimento primário da estrada vicinal ligando as localidades de Antônio Pereira, Favela I, Barbada II ao Distrito Chile, composto por 17,6 Km de extensão; construção de bueiros e de três passagens molhadas, objeto do Convênio Siconv nº 769454 celebrado em 19/06/2012, no valor total de R\$ 810.770,28, sendo R\$ 786.446,28, de responsabilidade do concedente dos recursos - INCRA/CE, e R\$ 24.324,00, de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Ibicuitinga/CE, verifica-se sua aprovação, conforme o Parecer Técnico elaborado, em 25/05/2012, pelo Engenheiro Civil de CPF nº ***.142.032-**, considerando os seguintes aspectos:



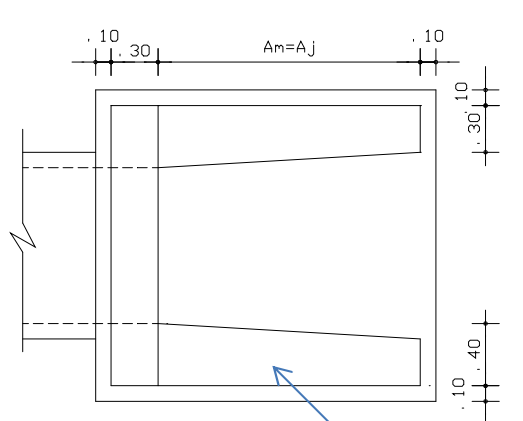
- “1. os termos da proposta em pauta, para fins de execução de obras e serviços de engenharia a serem realizados em projetos de assentamentos, no Estado do Ceará, conforme documentação técnica anexa;*
- 2. os preços do projeto básico/executivo se encontram compatíveis com os praticados no mercado, tendo como referência set/2011, com isso, concluindo que o mesmo deverá ser executado no presente exercício, especificamente com recursos da programação operacional 2012;*
- 3. as especificações técnicas dos materiais e metodologia construtiva dos serviços a serem executados na obra, acham-se de acordo com as utilizadas pelo INCRA e normas técnicas da ABNT;*
- 4. que os projetos (plantas/croquis) estão em conformidade com os quantitativos das planilhas orçamentárias e a contextualização da Especificação Técnica/Metodologia Executiva;*
- 5. que o projeto básico foi analisado em escritório, como também verificações “in loco” através de levantamento de campo, observando aspectos geográficos, geológicos, geotécnicos, hidrológicos e acessibilidade;*
- ...*
- Isto posto, e após conferência e Análise de Viabilidade Técnica da Proposta apresentada, somos favoráveis a aprovação do projeto básico/executivo em questão,*
- ...”*

Com relação às considerações efetuadas pelo servidor responsável pela análise de viabilidade técnica do projeto, foi realizada nova análise por parte desta Controladoria, onde se verificaram as seguintes falhas no projeto básico:

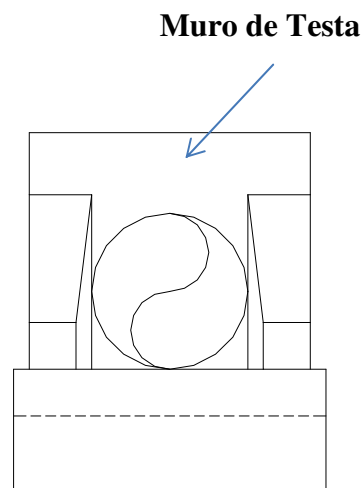
- os projetos elaborados pelo Eng.º Civil cadastrado sob o CPF nº ***.203.993-**, para execução dos bueiros (fls. 512 a 520; fls. 522 a 524; 527 a 540) não podem ser considerados como tal e sim croquis, haja vista que não estão representados graficamente com detalhamento das dimensões que possibilite a quantificação e execução dos serviços de construção das bocas de bueiro de acordo com os projetos aprovados pela Secretaria de Infraestrutura do Estado do Ceará – SEINFRA/CE;
- os croquis das bocas de bueiros estão em desacordo com a representação gráfica dos desenhos adotados pela SEINFRA/CE, conforme demonstrado nas figuras a seguir:



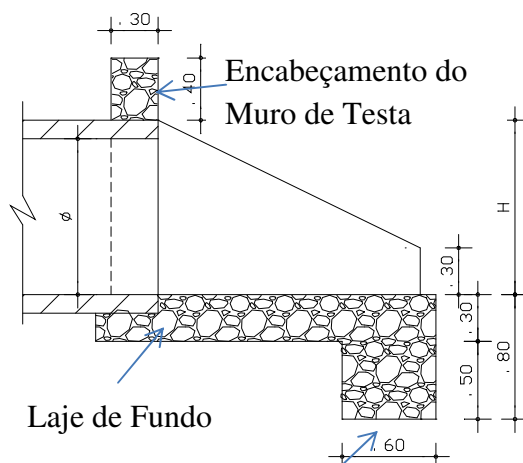
BOCA DE BUEIRO TUBULAR SIMPLES
CÓDIGO C0423 - C0424



Muro de Ala



Muro de Testa



Laje de Fundo

Dente da Laje de Fundo

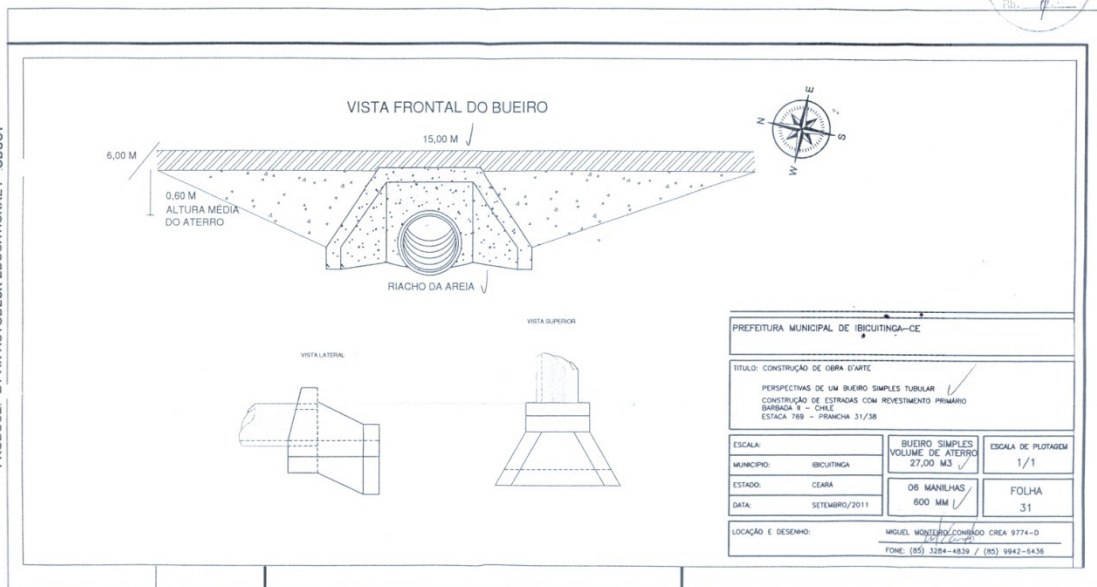
Encabeçamento do Muro de Testa

DIMENSÕES (cm)		
DIAMETRO	Am-Aj	H
80	135	90
100	168	112

CONSUMO MÉDIO POR UN.		
DIAMETRO (cm)	FORMA (m ²)	ALVENARIA (m ³)
80	9,12	2,620
100	12,46	3,397

Boca de Bueiro Simples Tubular (Prefeitura Municipal de Ibicuitinga)

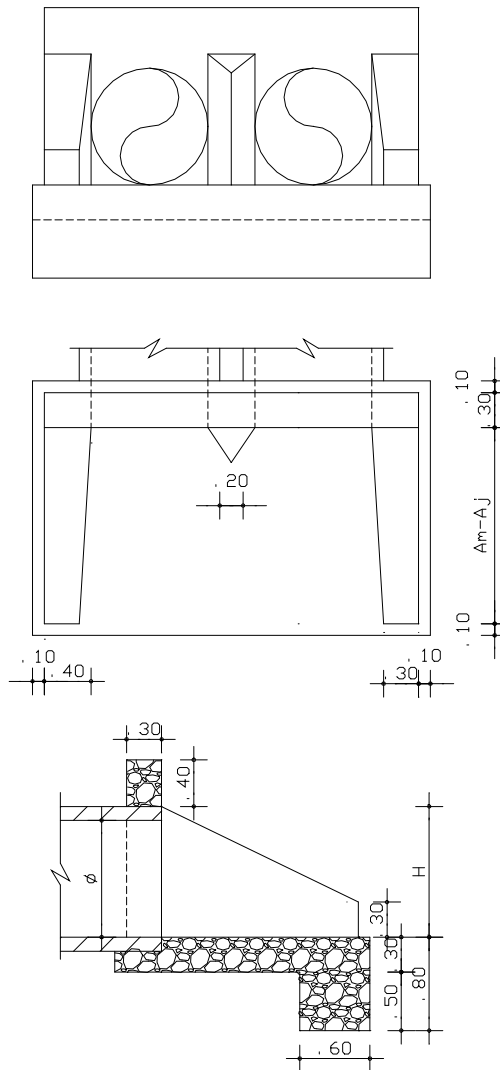




M. J.
CARRA FORTES CORREA SOUSA
Engº Civil - CREA/CE 13992-D



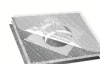
BOCA DE BUEIRO DUPLO TUBULAR
CÓDIGO C0406 - C0407

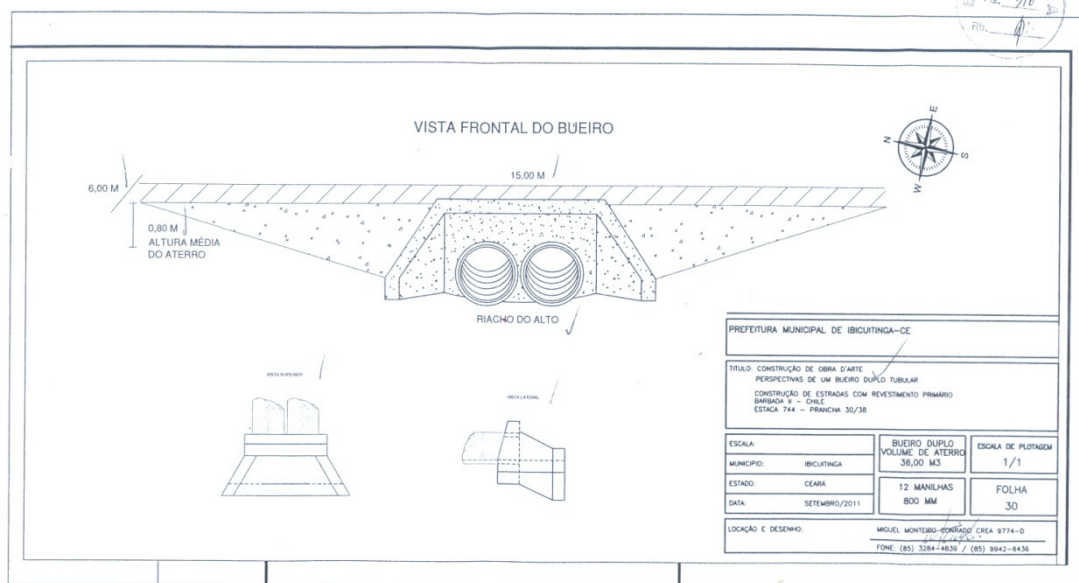


DIMENSÕES (cm)		
DIAMETRO	Am-Aj	H
80	135	90
100	168	112

CONSUMO MÉDIO POR UN.		
DIAMETRO (cm)	FORMA (m2)	ALVENARIA (m3)
80	13,39	4,591
100	18,50	5,502

Boca de Bueiro Duplo Tubular (Prefeitura Municipal de Ibicuitinga)





RL
Carlinhos Costa Sousa
Engº Civil - CREA/CE 13902-0

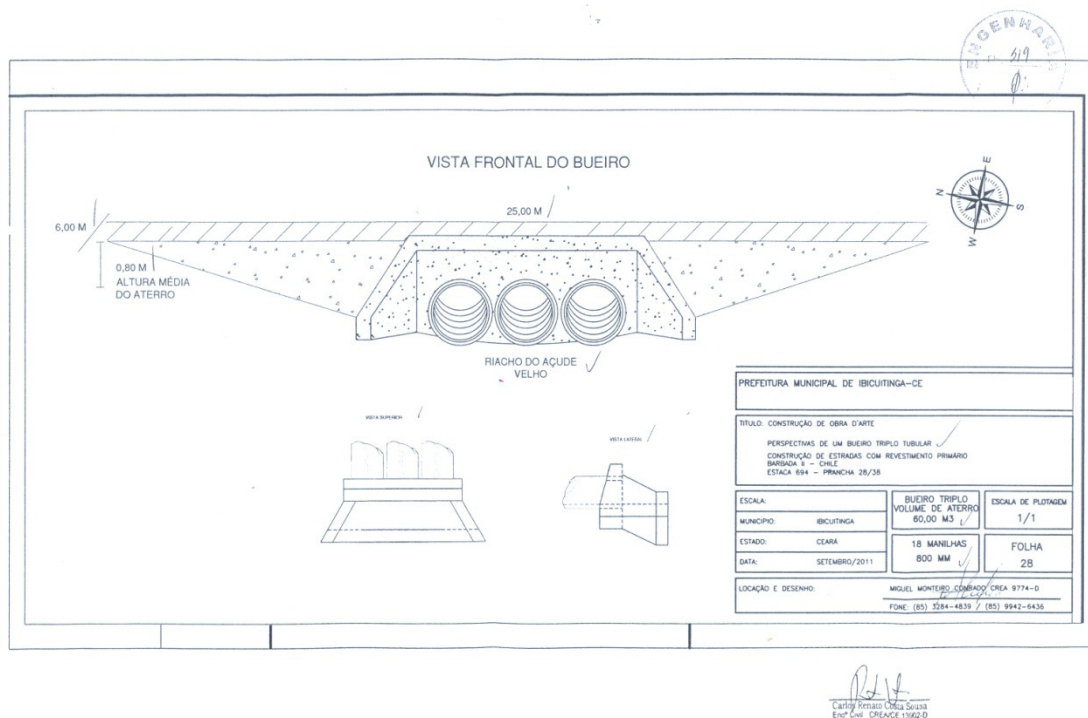


Technical drawing of a table. The top view shows a rectangular table with a stone top (indicated by a hatched pattern) and a central section with a different material (indicated by a dotted pattern). The top view includes dimensions: a total width of 100 (split into 10, 40, and 10), a central section width of 20, and a total length of 100 (split into 10, 30, and 10). The side view shows a table with a stone top (hatched pattern) and a central section with a different material (dotted pattern). The side view includes dimensions: a total width of 100 (split into 10, 40, and 10), a central section width of 20, and a total length of 100 (split into 10, 30, and 10). The side view also shows a cross-section of the table with a stone top (hatched pattern) and a central section with a different material (dotted pattern). The cross-section includes dimensions: a total width of 100 (split into 10, 40, and 10), a central section width of 20, and a total length of 100 (split into 10, 30, and 10). The cross-section also shows a cross-section of the table with a stone top (hatched pattern) and a central section with a different material (dotted pattern).

CONSUMO MÉDIO POR UN.	
FORMA	24,54m ²
ALVENARIA	7,607m ³

Dinheiro público é da sua conta





- várias informações necessárias para o dimensionamento dos bueiros não constam do projeto, tais como:

- Cota do nível d'água a montante;
- Cota do nível d'água a jusante;
- Vazão de projeto, e
- Cotas do fundo do bueiro.

Considerando a inexistência de memória de cálculo para dimensionamento dos bueiros, fica prejudicada a verificação da adequação do projeto a real necessidade dos bueiros nas dimensões e quantidades projetadas;

- a representação gráfica do perfil longitudinal (estacas 0 a 880) da estrada vicinal indica a existência de diversos talvegues (ponto mais profundo do terreno por onde as águas passam), nos quais não foram contemplados os respectivos bueiros (vide estacas 38, 75, 149, 216, 219, 283, 360, 634, 676, 720, 785, 811, 827, 852, 858, 867, entre outros);

- ausência dos projetos contemplando planta da bacia hidrográfica e plantas de seção transversal, necessárias para determinação das cotas de fundação das paredes do corpo das passagens molhadas (fl. 521, fl. 525 e fl. 526).

Apresenta-se, a seguir, o projeto de passagem molhada elaborado pela Prefeitura Municipal de Ibicuitinga:

que o setor de engenharia considera como "CHECK LIST" para obediência das Convenientes.

Recomendação 2:

Será exigida ao setor de engenharia a recomendação da CGU, principalmente na obediência a adequação aos projetos já padronizados, quando da utilização de planilhas de preços de órgãos oficiais, na elaboração das planilhas orçamentárias e a execução dos serviços no local da obra.

Análise do Controle Interno

Tendo em vista que o Gestor não se manifestou em relação ao fato, mas sim quanto às recomendações, pronunciando-se inclusive a favor do que foi proposto, a constatação permanece.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer rotinas no âmbito da Divisão de Desenvolvimento que garantam em todos os convênios o atendimento dos ditames do Inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93, no sentido de que os projetos básicos apresentados contemplem o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Recomendação 2: Proceder análise criteriosa do projeto básico dos convênios, exigindo dos convenientes, quando da utilização de planilhas de preços de órgãos oficiais, a adequação aos projetos já padronizados.

4.2.1.5 CONSTATAÇÃO

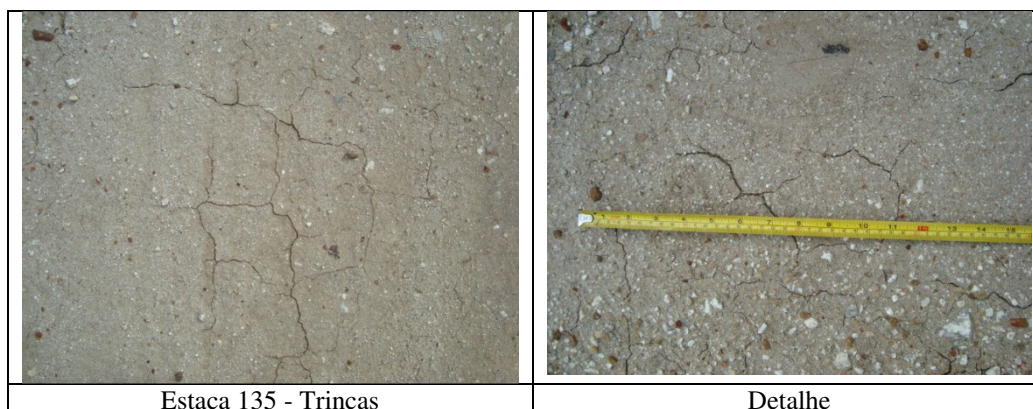
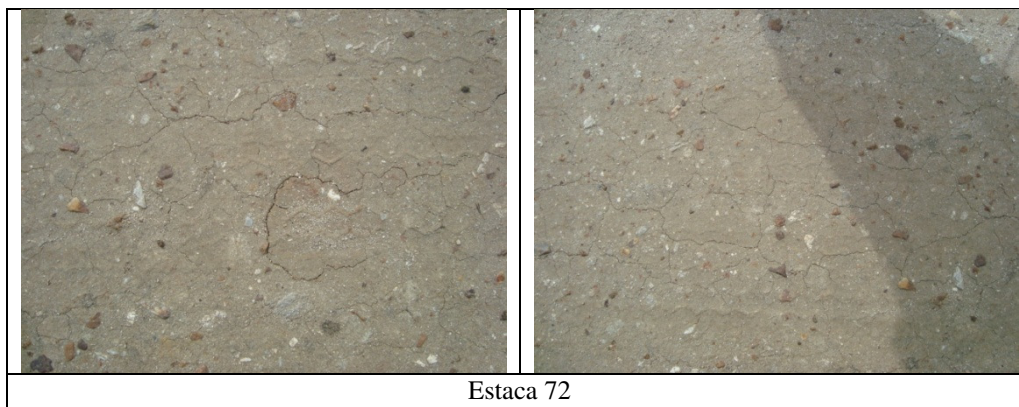
Irregularidade na execução do contrato da obra de construção de estrada vicinal, bueiros e passagens molhadas, objeto do Convênio nº 769454.

Fato

Da inspeção “in loco” realizada no dia 23/5/2013 (quinta-feira), na companhia do Engenheiro do INCRA, CPF nº ***.142.032-** e do Engenheiro da Prefeitura Municipal de Ibicuitinga (fiscal da obra), CPF nº ***.203.993-**, verificaram-se irregularidades e falhas na execução da obra de pavimentação em revestimento primário da estrada vicinal ligando as localidades de Antônio Pereira, Favela I, Barbada II ao Distrito Chile, composto por 17,6 Km de extensão; construção de bueiros e de três passagens molhadas, conforme discriminado a seguir:

a) baixo índice de compactação ao longo de toda a extensão da estrada vicinal (17,6 Km), compreendendo uma faixa de 1,30 m tanto no bordo direita quanto no bordo esquerdo, evidenciado pela deformação do solo ao caminhar e/ou transitar com veículos e pela existências de trincas, conforme demonstrado no registro fotográfico a seguir:

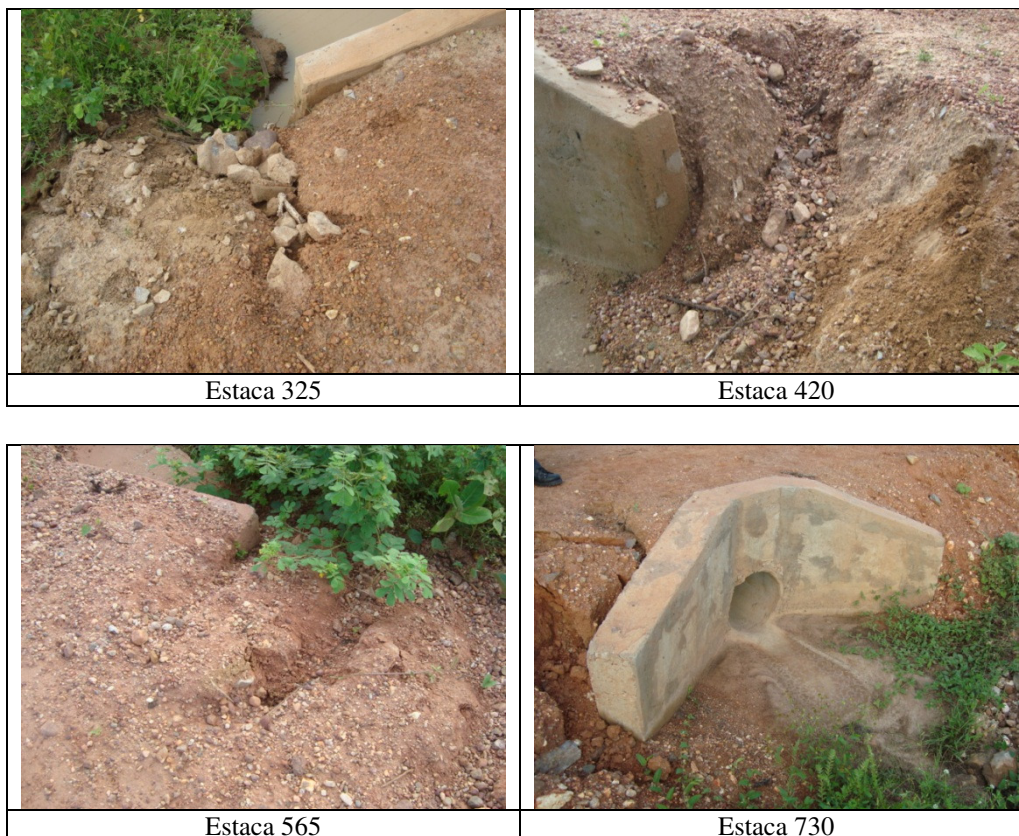




O baixo índice de compactação foi confirmado também pelo Engenheiro (Fiscal da Prefeitura de Ibicuitinga) de CPF nº ***.092.203-**, o qual informou que o serviço seria refeito em toda a extensão da pista;

b) ausência de controle tecnológico do corpo do aterro da pista de rolamento, na forma prevista no item 6.1 do memorial descritivo do projeto básico (fls. 87 e 88);

c) erosão em todos os encabeçamentos de bueiros, em função da execução fora das especificações dos muros de alas e muros de testa;



d) realização de corpo de bueiro nas estacas previstas, porém, em dimensões diferentes das projetadas, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Estaca	Projetado	Executado	Observação
167	BTTC Ø 0,80 m	BSTC Ø 0,80 m	Projetado Bueiro Triplo e realizado Simples. Bocas de Bueiro em desacordo com o projeto SEINFRA
280	BSTC Ø 0,40 m	BSTC Ø 0,60 m	Projetado Bueiro de 0,40m e realizado de 0,60m
325	BDTC Ø 0,80 m	BSTC Ø 0,60 m	Projetado Bueiro Duplo de 0,80m e realizado Simples de 0,60m. Bocas de Bueiro em desacordo com o projeto SEINFRA
344	BTTC Ø 0,80 m	BSTC Ø 0,60 m	Projetado Bueiro Triplo de 0,80m e realizado Simples de 0,60m. Bocas de Bueiro em desacordo com o projeto SEINFRA
400	BDTC Ø 0,60 m	-	Não executado
423	BSTC Ø 0,80 m	BTTC Ø 0,60 m	Projetado Bueiro Simples de 0,80m e realizado Triplo de 0,60m. Bocas de Bueiro em desacordo com o projeto SEINFRA
473	BSTC Ø 0,60 m	-	Não executado
606	BDTC Ø 0,80 m	BSTC Ø 0,60 m	Projetado Bueiro Duplo de 0,80m e realizado Simples de 0,60m. Bocas de Bueiro em desacordo com o projeto SEINFRA
630	BDTC Ø 0,80 m	BSTC Ø 0,60 m	Projetado Bueiro Duplo de 0,80m e realizado Simples de 0,60m. Bocas de Bueiro em desacordo com o projeto SEINFRA
703	BDTC Ø 0,60 m	BSTC Ø 0,40 m	Projetado Bueiro Duplo de 0,60m e realizado Simples de 0,40m. Bocas de Bueiro em desacordo com o projeto SEINFRA
831	BSTC Ø 0,40 m	BSTC Ø 0,60 m	Projetado Bueiro Simples de 0,40m e realizado Simples de 0,60m. Bocas de Bueiro em desacordo com o projeto SEINFRA
839	BSTC Ø 0,60 m	BSTC Ø 0,40 m	Projetado Bueiro Simples de 0,60m e realizado

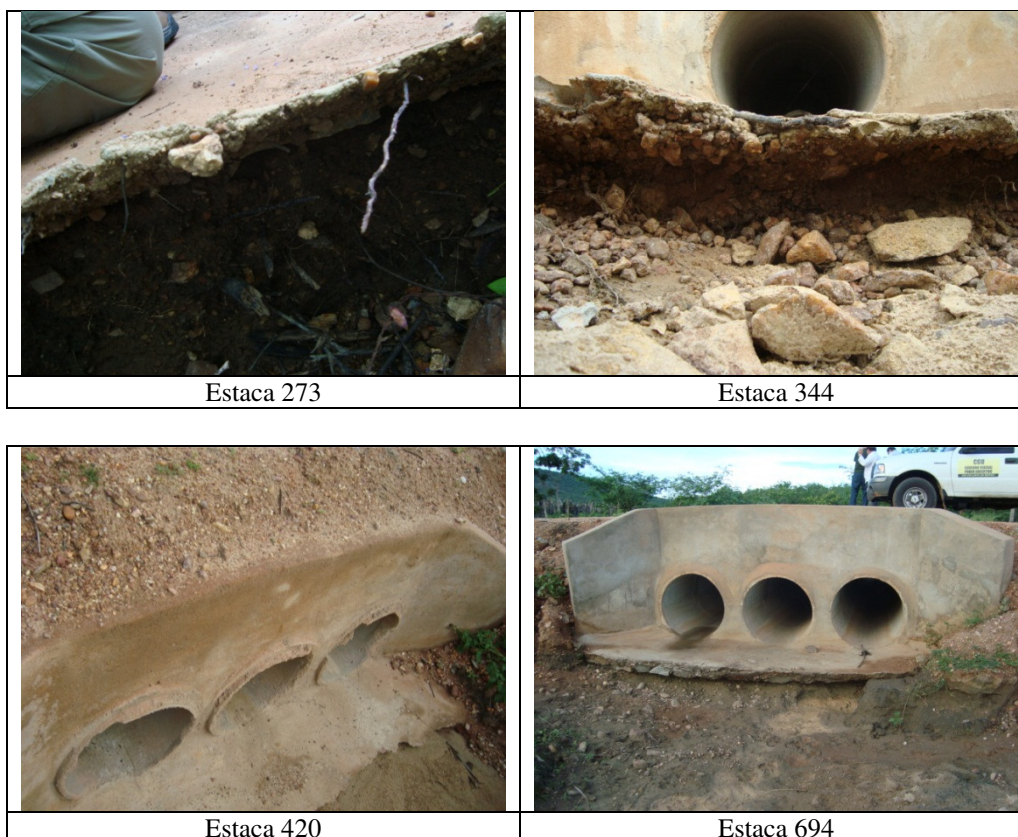
			Simples de 0,40m. Bocas de Bueiro em desacordo com o projeto SEINFRA
861	BSTC Ø 0,40 m	BSTC Ø 0,60 m	Projetado Bueiro Simples de 0,40m e realizado Simples de 0,60m. Bocas de Bueiro em desacordo com o projeto SEINFRA

e) realização de bueiros não contemplados no projeto e sem apresentação da memória de cálculo para o dimensionamento das peças, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Estaca	Projetado	Executado	Observação
235	-	BSTC Ø 0,40 m	Não contemplado no Projeto Básico
240	-	BSTC Ø 0,40 m	Não contemplado no Projeto Básico
330	-	BSTC Ø 0,40 m	Não contemplado no Projeto Básico
355	-	BSTC Ø 0,40 m	Não contemplado no Projeto Básico
430	-	BSTC Ø 0,40 m	Não contemplado no Projeto Básico
530	-	BSTC Ø 0,40 m	Não contemplado no Projeto Básico
565	-	BSTC Ø 0,40 m	Não contemplado no Projeto Básico
645	-	BSTC Ø 0,40 m	Não contemplado no Projeto Básico
655	-	BSTC Ø 0,40 m	Não contemplado no Projeto Básico
670	-	BTTC Ø 0,60 m	Não contemplado no Projeto Básico
730	-	BSTC Ø 0,40 m	Não contemplado no Projeto Básico
780	-	BSTC Ø 0,40 m	Não contemplado no Projeto Básico

Legenda: BSTC – Bueiro Simples Tubo de Concreto, BDTC – Bueiro Duplo Tubo de Concreto e BTTC – Bueiro Triplo Tubo de Concreto.

f) solapamento (escavação da base em terra) da laje de fundo das bocas de bueiros ocasionado pela ausência do dente da laje na altura de 0,40m (vide projeto SEINFRA), conforme demonstrado no registro fotográfico a seguir:



g) muros de ala e muros de testa executados em desacordo com o projeto da SEINFRA/CE, conforme demonstrado no registro fotográfico a seguir:



Destaque-se que os muros de ala que deveriam estar a 90° do muro de testa, conforme projeto SEINFRA, encontram-se, aproximadamente, entre 130° a 180°, muito próximo do alinhamento do muro de testa. Ademais, os muros de testa que deveriam estar a 40 cm do greide da estrada, estão em cotas inferiores, chegando mesmo a alinhar com a pista de rolamento.

Causa

Ineficácia no acompanhamento da execução física e financeira do Convênio 769454 por parte do setor de infraestrutura da Divisão de Desenvolvimento – SR(02)D.

Manifestação da Unidade Examinada

Em face do recebimento do Relatório Preliminar, o INCRA/CE, por meio Ofício nº 771, de 10/7/2013, encaminhou a seguinte manifestação:

“Recomendação 1:

O setor de engenharia já se encontra tomando as providências para as soluções dos problemas detectados pela CGU por ocasião da visita da equipe de auditoria, tendo sido já solicitado pela Superintendência Regional à Prefeitura de Ibicuitinga através do Ofício nº 686/2013, encaminhado em 24 de junho de 2013, e recebido pela Conveniente em 02/07/2013, conforme AR RJ 77180151 I BR. para a imediata correção dos defeitos de execução.

Recomendação 2:

O setor de engenharia deverá ter mais cuidado com o acompanhamento e fiscalização das obras objeto dos convênios firmado, fazendo uso das determinações contidas na Ordem de Execução do INCRA Nº 54/2006, na Portaria Interministerial nº 507/2011,

bem como, utilizando também a Cartilha do Tribunal de Contas. Recomendações Básicas para Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas, bem como a farta bibliografia existente, e que deverá ser adquirida pela Superintendência do INCRA.

Análise do Controle Interno

Releva informar, primeiramente, que o Gestor não se manifestou em relação ao fato, mas sim quanto às recomendações.

Em relação à recomendação 1, a manifestação apresentada aponta para providências efetivas em relação à comunicação com o conveniente para adoção de ações corretivas, no entanto, não houve o encaminhamento de cópia do documento para comprovação do feito junto a esta CGU-Regional/CE. Além disso, a comunicação ao conveniente é apenas um dos aspectos da solução a ser implementada pelo gestor, cabendo o monitoramento efetivo das correções necessárias para a aprovação do investimento realizado.

Em relação à recomendação 2 - elaboração de procedimentos - entende-se que os mesmos devem ser realizados por intermédio de gestão junto à Sede do INCRA, em Brasília, uma vez que, os esforços individuais pretendidos, no sentido de ter mais cuidado, não demonstram ter suficiência para elidir a lacuna normativa, uma vez que se fazem necessárias as ações administrativas do exercício dos poderes hierárquico e regulamentar, que somente podem ser aplicados por quem de direito.

Recomendações:

Recomendação 1: Diligenciar a Prefeitura Municipal de Ibicuitinga sobre todas as irregularidades verificadas na execução da obra objeto do Convênio nº 769454, a fim de buscar a correção dos fatos apontados.

Recomendação 2: Realizar gestão junto à Sede do Incra em Brasília, no sentido de serem criados procedimentos de acompanhamento da execução de convênios relacionados a obras, atentando para as recomendações contidas na Cartilha do Tribunal de Contas da União denominada Obras Públicas, em especial, as relacionadas com o Anexo I, que trata dos aspectos a serem verificados nas fiscalizações de obras, pelos agentes públicos, no tocante a serviços iniciais, locação de obras, terraplenagem, fundações, estrutura de concreto armado, alvenaria de vedação, pavimentação, dentre outros.

4.2.1.6 CONSTATAÇÃO

Falhas no acompanhamento e fiscalização realizados pelo INCRA/CE, acerca da execução da obra objeto do Convênio nº 769454/2012, bem como na formalização de seus dois aditivos de prorrogação de prazo.

Fato

Da análise do acompanhamento/fiscalização realizado pelo Engenheiro Civil da Superintendência Regional do INCRA (SR-02), CPF nº ***.142.032-**, verificam-se as seguintes falhas:



a) o INCRA/CE, considerando o Ofício nº 038/2012, de 02/08/2012, expedido pela Prefeitura Municipal de Ibicuitinga, o qual encaminhou a cópia integral da Tomada de Preços nº 1906.01/2012, de 06/07/2012, tomou conhecimento, desde 03/08/2012, que a vencedora da referida licitação, para execução da obra objeto do Convênio nº 769454/2012 era a empresa Eletrocampo Serviços e Construções Ltda., CNPJ nº 63.551.378/0001-01. Entretanto, a empresa que estava executando a obra era outra, MQS Construções & Serviços Ltda. – ME, CNPJ nº 14.373.303/0001-64, conforme Contrato sem número, datado de 20/07/2012, no valor de R\$ 802.649,21.

Embora, a realidade em campo fosse diferente, já que a vencedora da licitação não estava executando a obra, em nenhum momento foi registrada ou questionada essa situação pela fiscalização do INCRA;

b) a fiscalização do INCRA/CE atestou, conforme Parecer Técnico/INCRA/SR(02)D – Setor de Engenharia/01/2012, de 30/07/2012, elaborado pelo mesmo servidor citado anteriormente, que a Tomada de Preços nº 1906.01/2012 estava regular:

“após analisar todas as peças do processo de licitação realizada pela Prefeitura para a escolha da contratada, chegou a conclusão de que a referida licitação foi realizada obedecendo a Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações...”

Ocorre que, em análise da referida licitação, verifica-se que a empresa MQS, segunda colocada no certame, não atendia ao disposto no item 4.2.4.3 do edital, cabendo sua inabilitação, haja vista que não comprovou que o Engenheiro Civil de CPF nº ***.147.363-**, pertence ao quadro permanente da empresa, através da “ficha ou livro de registro de empregado e cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS”. Também não comprovou participação societária por meio de “Contrato Social e aditivos, se houver, devidamente registrado (s) na Junta Comercial.”

Ressalte-se, ainda, que o referido engenheiro é sócio-administrador e responsável pela Construtora Moreira Pontes Ltda. – ME, CNPJ nº 02.002.370/0001-93. Ademais, o procurador da empresa MQS, CPF nº ***.071.603-**, é, também, empregado da Moreira Pontes;

c) ausência de solicitação, pelo INCRA, à Prefeitura Municipal de Ibicuitinga, dos boletins de medição da obra, notas fiscais e comprovantes da movimentação financeira ocorrida, quando da 3ª (dez/12) e 4ª (mar/13) vistorias realizadas, tendo por finalidade confirmar se os serviços realizados foram os efetivamente pagos.

No caso presente, a partir da análise dos extratos bancários, verifica-se que os serviços foram totalmente pagos, entre 10/08/2012 e 28/09/2012, no montante de R\$ 809.147,39, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Nota Fiscal	Data	Valor	ISS	INSS	IRPJ	Valor Líquido
003	10/08/12	350.030,11	5.250,46	11.551,00	5.250,46	327.978,19
004	27/08/12	300.004,64	4.500,07	9.915,00	4.500,07	281.104,35
006	27/09/12	159.112,64	2.238,69	5.250,72	2.238,69	149.088,54
Total		809.147,39	11.989,22	26.716,72	11.989,22	758.171,08

Considerando que a obra foi totalmente paga até 27/09/2012, ficou comprovado que houve o pagamento antecipado da obra sem que o INCRA/CE tivesse conhecimento da situação. Cabe ressaltar que o valor pago (R\$ 809.147,39) está acima do valor contratado (R\$ 802.649,21), ocasionando valor pago a maior de R\$ 6.498,18, e



d) aprovação indevida, por parte do INCRA/CE, dos pedidos da Prefeitura Municipal de Ibicuitinga para prorrogação do prazo de vigência do Convênio nº 769454/2012 (Ofício 526/2012, de 30/11/2012 e Ofício 100/2013, de 07/03/2013), em razão de problemas com os maquinários da obra, acarretando atraso no cronograma de execução, haja vista as seguintes considerações:

- os pareceres técnicos elaborados em 03/12/2012 e 13/03/2013, pelo Engenheiro Civil responsável pelo acompanhamento das ações conveniadas, CPF nº ***.142.032-**, são favoráveis à concessão do prazo solicitado pelo Município, sem que tenha sido apresentado documento elaborado pela empresa MQS, contendo exposição de motivos para as aludidas prorrogações.

- a obra já estava totalmente paga desde 27/09/2012, sem que houvesse menção pela fiscalização do INCRA, e

- a formalização do 1º aditivo e do 2º aditivo ao Convênio nº 769454 alterou o prazo final de vigência para o dia 21/06/2013. Ocorre que, na inspeção “in loco” realizada junto à MQS Construções & Serviços Ltda. – ME, CNPJ nº 14.373.303/0001-64, o procurador da empresa, CPF nº ***.071.603-**, declarou, por escrito, que não houve problemas com os equipamentos, os quais foram locados de terceiros.

Causa

Ineficácia no acompanhamento e fiscalização do INCRA/CE das ações objeto do Convênio nº 769454.

Manifestação da Unidade Examinada

Em face do recebimento do Relatório Preliminar, o INCRA/CE, por meio Ofício nº 771, de 10/7/2013, encaminhou a seguinte manifestação:

“Recomendação 1:

Acolhemos a recomendação da CGU, no entanto esta Unidade Gestora já está tomando as devidas providências no sentido de sanear as observações feitas na Recomendação em questão. Ainda mais, ressaltamos que a obra em questão se encontra com as correções sendo executadas pela Prefeitura através da empresa responsável pela execução dos trabalhos, devendo após todas as providências ser efetuada nova vistoria técnica pelo setor de engenharia, com a finalidade de serem constatadas as providências tomadas pela Conveniente, a fim de seja elaborado o Termo de Aceitação Provisório da Obra.

Esclarecemos que o processo licitatório não é de competência do setor de engenharia, conforme esclarece o Inciso II. Item “c” da Cláusula Terceira do Convênio, e dessa forma, todas as irregularidades ocorridas na licitação são de inteira responsabilidade da Comissão de Licitação constituída pela Prefeitura de Ibicuitinga, as quais serão analisadas por ocasião da Prestação de Contas da Conveniente.

Quanto à aprovação da solicitação dos termos aditivos, somente foram aceitos após a análise de sua justificativa apresentada no SICONV e através de documento encaminhado em tempo hábil a esta Superintendência; os aditivos foram necessários, tendo em vista a necessidade de complementação e correção de serviços mal executados pela Conveniente..”

Análise do Controle Interno

Releva informar, primeiramente, que o Gestor não se manifestou em relação ao fato, mas sim quanto às recomendações.



A manifestação apresentada não é satisfatória, uma vez que não foi comprovada documentalmente a comunicação com a Prefeitura. Além disso, o que foi recomendado foi no sentido de apuração de responsabilidade em relação às ações e omissões do servidor responsável por:

- análise documental e aprovação de projeto básico sem as qualificações técnicas requeridas;
- deficiências no acompanhamento e fiscalização, e
- emissão de parecer técnico favorável à formalização de termos aditivos sem comprovada motivação.

Cabe esclarecer que, em relação à análise da Tomada de Preços nº 1906.01/2012, de 06/07/2012, houve sim participação de servidor do INCRA, ao emitir o Parecer Técnico/INCRA/SR(02)D – Setor de Engenharia/01/2012, de 30/07/2012 sobre a licitação, no sentido de que a mesma estaria atendendo à legislação aplicada, conforme transcrito: “(...) após *analisar todas as peças do processo de licitação realizada pela Prefeitura para a escolha da contratada, chegou a conclusão de que a referida licitação foi realizada obedecendo a Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações (...)*”. Não obstante este fato, em nenhum momento se requereu apuração de responsabilidade em relação à condução do processo licitatório.

Complementarmente, salienta-se o fato de ter sido encaminhada resposta apresentada por servidor da área de engenharia envolvido no fato constatado, representando um ato impróprio da gestão, uma vez que qualquer manifestação do mesmo deveria ser apresentada no processo de sindicância ou PAD que deve ser instaurado, carece, portanto, de elementos básicos para ser aceitável. Entende-se, que a manifestação da Entidade deveria ficar a cargo de servidor imbuído de competência para tal, habilitado a exercer o poder hierárquico e disciplinar.

Desta forma, mantem-se a constatação, uma vez que, os procedimentos de regularização da situação do investimento são obrigações que não elidem o fato apontado, nem substituem a responsabilidade da entidade em apurar os procedimentos impróprios de seus servidores.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder à apuração de responsabilidades pela aprovação de projeto básico sem as qualificações técnicas requeridas (fato constante em item próprio deste Relatório) e pelas deficiências no acompanhamento e fiscalização (vistorias técnicas com informações insuficientes e formalização de termos aditivos sem comprovada motivação) realizados pelo INCRA, acerca da obra objeto do Convênio nº 769454.

4.2.1.7 CONSTATAÇÃO

Permanência de 56 convênios, no Siafi, na conta contábil "A Aprovar" por mais de 90 (noventa) dias, em decorrência de morosidade excessiva na análise das prestações de contas pelas equipes técnicas do INCRA.

Fato

Da análise das informações disponibilizadas pelo INCRA e constantes do SIAFI e do SICONV, acerca dos convênios com prestações de contas expiradas até 31/12/2012,



identificam-se situações que demonstram morosidade na análise das respectivas prestações de contas, conforme demonstrado nos quadros a seguir:

a) Convênios a Aprovar (Infraestrutura Hídrica) – Ausência de análise da área de Engenharia do INCRA

Tabela I

Convênio		Conveniente	Objeto	Valor INCRA (R\$)	Vigência		Situação
Item	Nº Siafi/Siconv				Início	Fim	
1	502257	Tabuleiro do Norte	Recuperação de Açude	145.444,75	30/6/04	26/12/04	Obra Concluída – Não foi apresentada a prestação de contas. A TCE instaurada não teve como levantar o débito por falta de prestação de contas e o processo foi encaminhado em 30/11/2005 à Assessoria de Controle Interno do MDA – Inadimplência Suspensa Gestor atual entrou com Ação contra o ex-Gestor – Acórdão nº. 1457/2008 - TCU 2ª Câmara
2	599498	Carius	Recuperação e ampliação de açude com construção de barragem auxiliar,	378.900,00	24/12/07	18/10/08	Inadimplência Suspensa - TCE - encaminhado a auditoria interna do Incra sede em 04/07/2010
3	700792	Boa Viagem	Construção de Passagem Molhada	142.412,10	22/12/08	22/4/09	2011NL800045 - 16/09/2011 – Par. Técnico
4	701881	Itapipoca	Piçarramento e pavimentação da estrada	141.428,37	31/12/08	30/05/09	2011NL800036 - 26/07/2011 - Par. Técnico
5	700705	Madalena	Recuperação de Barragem de Terra	643.500,00	22/12/08	23/7/09	2009NL800017 - 22/12/2009 – Enviada para Par. Técnico em 03/08/2011
6	702739	Amontada	Piçarramento de Estrada	300.000,00	31/12/08	27/9/09	2010NL800011 - 09/08/2010 – Par. Técnico
7	702721	Itapipoca	Pavimentação Poliédrica	235.000,00	31/12/08	27/9/09	2011NL800039 - 02/08/2011 - Par. Técnico
8	703999	Santana do Acaraú	Recuperação de Estrada	530.000,00	22/9/09	7/01/10	2011NL800002 - 05/01/2011 – Par. Técnico
9	703995	Itarema	Construção de Estada	519.655,00	22/09/09	07/01/10	Informação não disponibilizada -
10	704650	Jijoca	Pavimentação Pedra Tosca	332.000,00	15/10/09	11/02/10	2010NL800014 - 30/08/2010 – Par. Técnico
11	703953	Independência	Recuperação de Barragem de Terra	119.509,95	19/10/09	15/02/10	2010NL800005 - 17/04/2010 – Enviada Par. Técnico em 02/08/11
12	703959	Independência	Recuperação de Barragem	143.250,18	19/10/09	15/02/10	2010NL800004 - 17/04/2010 – Enviada Par. Técnico em 02/08/11
13	703960	Independência	Recuperação de Barragem	141.500,00	19/10/09	15/02/10	2010NL800006 - 17/04/2010 – Enviada Par. Técnico em 02/08/11
14	704716	Madalena	Recuperação de obras de artes corrente e de estrada	683.403,31	15/10/09	12/05/10	2010NL800018 - 03/11/2010 – Par. Técnico
15	704878	Santa Quitéria	Recuperação	773.000,00	20/10/09	18/05/10	2011NL800010 -



			de Estrada				26/04/2011 – Par. Técnico
16	737531	Santana do Acaraú	Construção de Estrada Vicinal	350.000,00	30/12/09	25/10/10	Sem informação
17	740289	Trairi	Construção de Estrada	167.699,80	25/6/10	20/02/11	2011NL800036 - 26/07/2011 - Par. Técnico
18	703923	Crateús	Construção Açude	287.814,16	8/12/09	1/06/11	2011NL800049 - 30/09/2011 - Par. Técnico
19	737494	Madalena	Construção de Passagem Molhada	198.000,00	25/6/2010	20/06/11	2011NL800040 - 03/08/2011 - Par. Técnico
20	741546	Santana do Acaraú	Recuperação de Estrada Vicinal	1.000.000,00	30/6/10	25/06/11	2012NL800049 - 01/10/2012 - Par. Técnico
21	741529	Nova Russas	Construção de Barragem	407.698,60	1/1/10	24/10/11	2012NL800013 - 20/03/2012 - Par. Técnico
22	741535	Nova Russas	Recuperação de Barragem	272.301,40	1/7/10	24/10/11	2012NL800014 - 20/03/2012 - Par. Técnico
23	739179	Independência	Construção de Passagem Molhada	170.000,00	1/7/10	17/12/11	2012NL800018 - 01/04/2012 - Par. Técnico
24	752192	Mirafima	Construção de Estrada	475.969,00		24/12/11	Inadimplência Suspensa encaminhado Parecer Técnico em 13/06/2012
25	761187	Pedra Branca	Rec. e Ampliação de Barragem	265.710,78	23/12/11	9/08/12	Notificado em 28/09/12 - AR 05/10/12 - Prazo 05/11/2012 - NL800061, 30/11/2012 Inadimplência - 2012NL800073 - 12/12/2012 - Parecer Técnico
26	756741	Madalena	Conserv. de Estradas	310.694,30	22/12/11	16/12/12	2013NL800002 - 008/01/2013- Par. Técnico
27	756745	Madalena	Recuperação de Barragem	296.020,46	22/12/11	16/12/12	2012NL800003 - 08/01/2013 - Par. Técnico

b) Outros Convênios a Aprovar (Infraestrutura Hídrica) – Pendente análise financeira e outras

Tabela II

Item	Número	Conveniente	Objeto	Vigência		Valores Incra	Situação - A Aprovar
				Início	Fim		
28	704624	Antonina do Norte	Construção de estrada vicinal e reconstrução e ampliação de açude	05/10/09	01/02/10	254.800,00	Problemas Técnicos - encaminhado para Engenharia para análise manifestação sobre a DC apresentada em 10/12/2012 – retirada inadimplência 2013NL800001 - 07/01/13
29	704017	Tauá	Recuperação de Açude	05/11/09	04/05/10	254.969,86	2011NL800056 - 11/11/11 - parecer técnico - notificado em 13/03/2013 - ar 21/03/2013 - vence 20/04/2013
30	711702	Granjeiro	Recuperação de Açude	15/12/09	12/08/10	145.000,00	2011NL800055 - 11/11/2011 - encaminhado para tomada de contas especial
31	741535	Jaguaretama	Recuperação e de Ampliação de Açude	28/06/10	27/10/10	428.200,00	2011NL800060 -25/11/2011 - aprovado tecnicamente - notificado em 03/10/2012 - AR 08/10/2012 - prazo 08/11/2012 - falta apresentar justificativa ISS



32	737531	Marco	Recuperação de açude	30/06/10	23/10/11	140.000,00	Falta registrar complementação PC no Siconv 14/06/2012 - continua pendente 17/07/2012 - prazo 27/07/2012 - continua pendente 19/09/2012 - 2012nl800052 - 29/10/2012 - parecer técnico - inadimplência efetiva em 26/02/2013 NL800010 - enviado a engenharia - mantém inadimplência
33	741717	Irauçuba	Recuperação de Açude	01/07/10	24/10/11	146.900,00	2012NL800015 -23/03/2012 - parecer técnico - notificado em 14/03/2013
	744943	Irauçuba	Recuperação de açude	16/12/10	11/12/11	100.000,00	2012NL800016 - 23/03/12 - Parecer Técnico
34	738546	Morrinhos	Construção de Passagem Molhada	28/06/10	20/01/12	148.237,37	Notificado 26/02/13 - 30 dias - AR 01/03/2013 - prazo 31/03/2013 - Prazo vence em 11/05/13
35	761185	Irauçuba	Construção de Estrada Vicinal	22/12/11	18/08/12	413.667,41	Notificado em 28/09/2012 - ar 04/10/2012 - prazo 05/11/2012 - NL800062, 30/11/2012 inadimplência - 2012nl800071 - 12/12/2012 - Parecer Técnico
36	723277	Secretaria do Desenvolv. Agrário - SDA	Recuperação de 25 açudes localizados em projetos de assentamentos rurais no estado do Ceará.	28/12/09	28/12/12	2.823.469,98	Em Execução - Procuradoria valor das obras inferior ao preço de mercado - termo de rescisão foi publicado em 18/01/2013 - notificado em 25/01/2013 - ar 31/01/2013 - prazo 02/03/2013 - Inadimplência NL 800015 -

c) Convênios a Aprovar - Pendente de análise da Área Técnica (PRONERA) do INCRA

Tabela III

Item	Convênio		Conveniente	Objeto	Valor INCRA (R\$)	Vigência		Situação/Atraso até 31/12/12
	Siafi	Siconv				Início	Fim	
37	380678		Instituto de Est. e Pesq. do Vale do Acaraú	Formação de 73 turmas de alfabetização de Jovens e Adultos trabalhadores rurais em projetos de assentamento do Incra/CE em Sobral/CE	436.412,00	20/12/99	14/02/02	1ª Parc. - R\$ 34.000,00 - Aprovada, 2ª Parc. - R\$ 300.000,00 - 3ª Parc - R\$ 12.906,00 - Total liberado Incra - R\$ 346.906,00 - Registro pela Inadimplência em 29/04/2013 - Ofício 1251, de 28/7/11
38	403974		CETREDE	Alfabetizar 1.260 trabalhadores jovens e adultos trabalhadores rurais em projetos de assentamentos federais e estaduais e escolarizar 63 alfabetizadores em Ensino Fund. e médio	393.879,15	18/12/00	18/04/02	1ª Parcela - R\$ 84.226,75 2ª Parcela - R\$ 309.652,40
39	512283		FCPC	Realização de curso de alfabetização e escolarização de 1.898	1.887.496,00	16/11/04	31/03/07	1ª Parc. - R\$ 348.360,00 - Aprovada



				jovens e adultos trabalhadores (as) rurais, reconhecidos pelo INCRA como assentados nas áreas de reforma agrária do Estado do Ceará, capacitação de 09 alunos universitários, 09 coordenadores locais				2ª, 3ª, 4ª e 5ª - Aditivo - R\$ 1.499.336,00 Total liberado Incra - R\$ 1.847.496,00
40	512284		FCPC	Realização de curso para escolarizar em nível médio 40 educadores e educadoras de EJA em áreas de reforma agrária.	282.612,80	16/11/04	30/05/07	1ª Parcela - R\$ 18.794,40 - Aprovada 2ª, 3ª e 4ª - R\$ 263.818,40 Contrapartida no valor de R\$ 238.108,46
41	526959		FCPC	Realização do curso de Especialização em Agricultura Familiar - Camponesa e Educação do Campo para 36 egressos das Universidades associadas (UFC, UFERSA/Mossoró/RN) e 18 técnicos que atuam nos programas de ATES nos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Piauí	756.091,10	13/10/05	30/08/07	1ª Parc. - R\$ 299.998,50 - Aprovada 2ª Parc - R\$ 456.092,60
42	538514		Fundação Universidade Estadual do Ceará	Escolarização de 1ª a 4ª série do ensino fundamental de 2.200 jovens e adultos residentes nas áreas de reforma agrária nas regionais de Lenin Paz, Antônio Conselheiro, Denin, Mandacaru, Caldeirão e Paulo Freire.	2.199.918,00	28/12/05	24/06/08	- 1ª Parcela - R\$ 179.764,00 - Inadimplência Suspensa (apresentou documentação complementar) - 2ª e 3ª parcelas - R\$ 2.008.114,00 Total Liberado Incra - R\$ 2.187.878,00 *Falta informar a data da retirada da Inadimplência
43	538515		Fundação Universidade Estadual do Ceará	Escolarização de 1ª a 4ª série do ensino fundamental de 2.400 jovens e adultos residentes nas áreas de reforma agrária das regionais Patativa do Assaré, Francisco Barros, Madalena, Roseli Nunes, Zumbi dos Palmares.	2.399.916,00	28/12/05	24/06/08	- 1ª Parcela - R\$ 196.316,00 - Inadimplência Suspensa (apresentou doc. complementar) - 2ª e 3ª - R\$ 2.063.100,00 - Total Liberado Incra - R\$ 2.259.416,00 *Falta informar a data da retirada da Inadimplência
44	515569		FCPC	Formar em nível superior para o exercício da docência e gestão de sistemas educacionais 110 educadores (as) em áreas de reforma agrária do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Piauí.	1.484.999,30	24/12/04	31/03/09	1ª Parcela - R\$ 123.186,60 - Aprovada 2ª, 3ª, 4ª e 5ª parcelas - R\$ 1.196.812,70- Total liberado Incra - R\$ 1.329.949,30
45	538672		Fundação Universidade Estadual do	Realização do curso de Formação Magistério em Nível Médio para	2.876.323,80	30/09/09	31/03/10	- 1ª Parcela. - R\$ 230.725,40 - Inadimplência

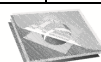


			Ceará	240 Educadores em áreas de Reforma Agrária, relativo ao exercício da docência no primeiro segmento do Ensino Fundamental na modalidade de Jovens e Adultos.				Suspensa (apresentou doc. complementar) - 2ª, 3ª, 4ª e 5ª - R\$ 2.467.534,59. Total liberado Incra - R\$ 2.698.259,99 - *Não consta da retirada da Inadimplência
46		702680	Fundação Universidade Estadual do Ceará	Escolarização de 6ª à 9ª ano do ensino fundamental de 400 jovens e adultos residentes em áreas de reforma agrária no Estado do Ceará, no período de Dezembro de 2008 a Dezembro de 2010.	710.689,96	31/12/08	31/07/11	1ª e 2ª parcelas enviadas para parecer técnico - falta registrar no SICONV PC Final - valor R\$ 337.389,86 - 2012NL800037 -14/06/2012 - Parecer Técnico 13/07/2012

d) Convênios a Aprovar (Assistência Técnica) - Pendente de análise da Área Técnica do INCRA

Tabela IV

Item	Número	Conveniente	Objeto	Vigência		Valores INCRA	Situação
				Início	Fim		
47	512418	Instituto de Revitalização para o Trabalho	O presente plano de trabalho tem por objeto a mobilização, formação e organização dos produtores (as) enquanto ação preparatória p/ participação do CPES além de qualificar as ações destes p/ participação no II Feirão da Economia Solidária, Reforma Agrária e ...	23/11/04	30/01/05	56.005,29	Não existe parecer técnico - GT
48	526960	Centro de Estudos e Pesquisas e Assessoria Com	Oferecer capacitação em serviço, junto às equipes envolvidas na ATES do Ceará, com vistas a qualificação dos PDA e PRA, na perspectiva teórica e metodológica adotada no II PRRA tendo como pressuposto os princípios da educação popular.	18/10/05	18/01/06	130.805,60	PC analisada - notificado - falta analisar DC - inadimplência suspensa - processo sumido
49	533925	Catavento Comunicação e Educação Ambiental	Desenvolver estratégias e ações de comunicação e marketing, no apoio ao processo de comercialização de áreas reformadas e referenciadas nos princípios e conceitos da economia solidária a partir da participação dos produtos dos grupos produtivos	19/12/05	19/03/06	62.000,00	Prestação de contas impugnada - inadimplência em 01/06/2012 NS001275 - TCE - Procuradoria - notificado em 11/04/2013 - prazo 11/05/2013
50	509139	SEBRAE	Execução de ações empreendedoras, tecnológicas, mercadológicas e socioambientais, objetivando a prestação de serviços no assessoramento técnico, social e ambiental aos projetos de assentamentos federais no Estado do Ceará.	09/08/04	31/03/06	5.499.444,00	Em análise financeira pelo contador de Brasília Oswaldo - GT
51	540716	SEBRAE	Prestação de serviços de ações empreendedoras, tecnológicas, mercadológica e socioambiental, através da contratação de empresas para elaboração dos Planos de Recup. dos Assentamentos - PRA aos Proj. de assentamentos, localizados na área de atuação...	30/12/05	31/12/07	620.640,00	Sem informações
52	540724	SEBRAE	Prest. de serviços de ações empreendedoras, tecnológicas, mercadológicas e socioambientais, através da contratação de empresas	30/12/05	31/12/07	792.720,00	Sem informações



			para assessoramento técnico, social e ambiental aos Proj. de Assentamento localizados na área de atuação da Superintendência.				
53	593921	SEBRAE	Prestar serviço de assistência técnica e capacitação através da contratação de empresas para assessoramento técnico, social e ambiental para realizações de ações empreendedoras, tecnológicas, mercadológicas, socioambientais e culturais aos projetos de ass...	03/10/07	31/01/09	2.050.084,14	Sem Informações
54	702940	SEBRAE	Prestar serviços de assistência técnica e capacitação através da contratação de empresas para assessoramento administrativo, técnico, social e ambiental e para realização de ações empreendedoras, tecnológicas, mercadológicas, administrativas, socioambientais e culturais aos Projetos de Assentamento, localizados na área de atuação do INCRA/CE...	03/03/09	31/12/11	43.236.260,00	Sem informações

e) Convênios a Aprovar (Regularização Fundiária) - Pendente de análise da Área Técnica do INCRA

Tabela V

Item	Número	Conveniente	Objeto	Vigência		Valores INCRA	Situação
				início	fim		
55	535327	IDACE	Realizar o levantamento, identificação, georreferenciamento, caracterização da malha fundiária dos Municípios diretamente influenciados pelo projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional no Estado do Ceará,	26/12/2005	31/03/08	3.446.584,00	Notificado 25/10/2012 - Marcelo - analisado DC apresentada - notificado em 24/04/13
56	600730	IDACE	Realizar o levantamento, identificação, georreferenciamento, caracterização da malha fundiária dos Municípios diretamente influenciados pelo projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional no Estado do Ceará	28/12/2009	30/06/10	3.000.000,00	Sem informações

Considerando a demora excessiva na análise, pelo INCRA, das prestações de contas apresentadas pelos convenientes retro mencionados, foi solicitado às áreas responsáveis as seguintes informações:

- discorrer sobre as providências que estão sendo adotadas para diminuir os estoques existentes, inclusive sobre como foram estipuladas as metas acordadas com o Tribunal de Contas da União (ano a ano);
- informar quem são os servidores responsáveis pelo acompanhamento de cada um dos convênios, mediante a apresentação das respectivas portarias de designação;
- encaminhar extrato de movimentação processual dos aludidos convênios, a partir da consulta ao sistema de protocolo do INCRA – CE;
- quanto aos convênios retirados da inadimplência, encaminhar a respectiva documentação regularizadora das situações existentes, e
- em relação ao Convênio nº 526960, apresentar o respectivo processo de formalização da avença.



Por intermédio do Ofício/INCRA/SR (02)G/ Nº 504/2013, de 27/05/2013, os gestores posicionaram-se da seguinte forma:

“Pendências de análise de prestações de conta de convênios:

...Resposta:

Quanto ao item em questão; o setor de engenharia reconhece que realmente se realmente se faz necessário uma ação imediata no que se refere as providências necessárias para complementação das informações para finalização das análises dos mesmos.

Gostaríamos de ressaltar mais uma vez a falta de estrutura de pessoal neste Órgão, especificamente neste setor de: engenharia. Ademais, deve-se registrar os deslocamentos de engenheiros desse setor por determinação da presidência do INCRA, para outras superintendências, gerando atrasos consideráveis nas tarefas de engenharia desta Superintendência Regional, ocasionando com isso a descontinuidade nos trabalhos dos convênios.

Assim sendo, o setor de engenharia desta Superintendência Regional se compromete a finalizar os relatórios de fiscalização, os termos de aceitação das obras e as análise das prestações de contas em atraso até a data de 31 de dezembro de 2013, com a aquiescência dessa Auditoria, como também desta Superintendência Regional, sem que haja prejuízo da continuidade das ações deste setor de engenharia.

Item d)

As providências vêm sendo tomadas desde 2010, mediante a edição da Portaria INCRA/P/nº 522, de 16/08/2010 e da Ordem de Serviço nº INCRA/SR(02)G/59, de 24/08/2010, Em anexo.

A partir de 2011, edita-se nova Ordem de Serviço SR(02)G/54, de 06/10/2011, também anexa, com o objetivo de dar continuidade aos trabalhos da OS anterior, evitando solução de continuidade ao processo. Com base no conteúdo da Portaria INCRA/P/167, de 09/03/2012, anexa, foi reconstituído o Grupo de Trabalho e Execução desta SR(02), mediante a Ordem de Serviço INCRA/SR(02)G/nº 21, de 30/03/2012, definindo os percentuais de execução para 2012 (40%) e para 2013 (60%), em anexo.

Apresentamos, ainda, o cronograma de execução do estoque de convênios 2012/2013 da SR(02), no âmbito da IN/01/97, cujos resultados demonstram o rendimento positivo do trabalho do GT, atestado pela direção nacional em seu Memorando Circular nº 03, de 7/1/2013, em anexo, onde a Superintendência do INCRA/CE, aparece entre aquelas que cumpriram as metas definidas, ou seja, 40%.

Finalmente, apresentamos o cronograma do Plano de Ação, para o atendimento da meta prevista para 2013 (60%), conforme as recomendações da Portaria 167 do Acórdão TCU nº 578/2010, e o relatório com os primeiros resultados do trabalho realizado pelo analista administrativo M P C de M, todos em anexo.

Sobre o questionamento acerca da morosidade na análise das prestações de contas dos convênios, esclarecemos que a análise financeira de uma prestação de contas só pode ser realizada após o parecer técnico conclusivo quanto ao alcance do objeto pactuado e, ainda que para a análise financeira dispomos de apenas de uma servidora que, além dessa atividade, exerce outras que são inerentes ao seu cargo de Contador.

Informamos que o setor Contábil adota o seguinte procedimento para análise das prestações de contas: à medida que os processos das prestações de contas dos convênios enviados ao setor Contábil para análise financeira, dar-se prioridade de análise aos convênios com data fim de vigência mais antiga, salvo, quando houver análise de documentação complementar solicitada anteriormente.

Quanto à lista de convênios na situação de "A Aprovar" pendente de análise financeira, apresentamos em anexo um demonstrativo com histórico a partir da comprovação da apresentação da prestação até sua situação atual.

Em relação aos convênios retirados da inadimplência durante o exercício de 2012, apresentamos, em anexo, o Razão da Conta Contábil 199622409 - Inadimplência Efetiva, e as respectivas notas de lançamentos de registro da retirada da inadimplência da cada convênio.

“Finalmente, com relação ao processo de formalização referente ao convênio 526960, informamos da impossibilidade de apresentação, em face das buscas que estão sendo feitas para recuperar o documento. Ressaltamos que o referido processo encontra-se no rol daqueles acordados com o TCU, para conclusão em 2013.”



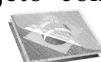
Com relação às justificativas e documentos encaminhados, verifica-se que a área de Contabilidade do INCRA/CE encaminhou informações quanto ao tempo decorrido para análise técnica da área de engenharia quanto para a análise financeira da área de contabilidade, no tocante aos convênios discriminados na Tabela II (obras de Infraestrutura Hídrica), todos firmados sob a égide da Portaria Interministerial nº 127/2008, cuja situação é a seguinte:

Item	Nº Convênio	Apresentação da Prestação de Contas	Envio para Parecer da Engenharia	Envio para Parecer Financeiro	Tempo decorrido na Engenharia (em dias)	Tempo decorrido na Contabilidade (até 27/05/13)	Observação
1	704624	18/08/11	22/08/11	07/01/13	504	140	Análise financeira não iniciada
2	744943	23/03/12	23/03/12	10/01/13	293	137	Análise financeira não iniciada
3	761185	12/12/12	12/12/12	14/01/13	33	133	Análise financeira não iniciada
4	737531	29/12/12	29/10/12	12/04/13	165	45	Análise financeira não iniciada
5	723277	28/12/12	-	15/03/13	-	73	O Convênio foi rescindido em 28/12/12. Em 18/01/13 foi notificada para devolução dos recursos. Em 14/03/13 foi registrada a inadimplência
6	704017	11/11/11	11/11/11	14/01/13	430	133	Documentação complementar não analisada
7	737535	27/01/11	27/01/11	24/11/11	301	550	Documentação complementar não analisada
8	741717	23/03/12	23/03/12	10/01/13	293	137	Documentação complementar não analisada
9	738546	10/04/12	10/04/12	03/05/13	388	24	Documentação complementar não analisada
10	711702	11/11/11	15/12/11	05/03/13	446	83	Par. financeiro emitido em 28/03/13, enviado para Comissão de Tomada de Contas Especial

Da análise do quadro retro, verifica-se que os prazos acima identificados confirmam que o INCRA vem descumprindo, recorrentemente, o prazo estabelecido para análise dos processos de prestação de contas, contrariando o art. 60 da Portaria Interministerial nº 127/2008, in verbis:

“Art. 60. A autoridade competente do concedente ou contratante terá o prazo de noventa dias, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes.”

Destaca-se ainda, que o tempo decorrido entre a apresentação da prestação de contas e sua análise pode estar acarretando tanto prejuízos ao objeto pretendido nos convênios celebrados, como convalidando o direito de convenientes que tenham cometido alguma irregularidade ou ilegalidade na execução de seus convênios de firmar novos termos com a União, considerando que a aprovação ou não das prestações de contas finais ou parciais depende de fiscalização do Setor Técnico (Engenharia, Contabilidade ou outra) do INCRA, que atesta a execução do objeto conforme o plano de trabalho e, por



consequente, a regular aplicação dos recursos concedidos, considerando que os convênios permanecem na situação de adimplentes.

Releva mencionar que o SICONV registra na aba “Prestação de Contas” o histórico contendo a data de início da análise das prestações de contas e o seu responsável, no qual se verificam que são anteriores às datas de apresentação das prestações de contas informadas pela área de Contabilidade e discriminadas no quadro retro, com referência aos Convênios 704624, 704017, 711702, 737531, 741717, 744943, 738546 e 761185.

Com relação aos demais 46 convênios mencionados, não foram encaminhados os extratos de movimentação processual, a partir da consulta ao sistema de protocolo do INCRA – CE e o quadro demonstrativo da situação, tal qual o elaborado pela área de Contabilidade.

Quanto aos 17 convênios retirados da inadimplência, no Exercício 2012, constata-se que 11 convênios foram incluídos na conta contábil “A Aprovar”, aumentando o passivo existente no Exercício 2012.

Quanto aos demais, a situação é a seguinte: Prestação de Contas aprovada (02), Prestação de Contas Aprovada com Ressalvas (02) e Prestação de Contas em Complementação (02).

No tocante às ações desenvolvidas para diminuir os estoques de convênios (IN STN 01/1997) com prestações de contas apresentadas, prazos de vigência expirados e situação “A Aprovar” no SIAFI, verifica-se, conforme Cronograma de Execução 2012, que a meta prevista era a análise de 13 convênios (40% de um universo de 32). Ocorre que a realização ficou abaixo do previsto, ou seja, somente 11 convênios tiveram a análise conclusiva efetuada.

Quanto às justificativas da área de Engenharia, confirma-se a necessidade de ação imediata para finalização das análises técnicas visando à conclusão das prestações de contas em atraso. Entretanto, foi salientado, na resposta, que parte da responsabilidade pelo atraso cabe à Presidência do INCRA em Brasília, a qual determina o deslocamento dos dois engenheiros da SR (02), para atender a demandas de outras superintendências, resultando na descontinuidade dos trabalhos de acompanhamento dos convênios.

Com relação à força de trabalho nas áreas de Engenharia (02 servidores) e Contabilidade (01 servidora), os quais são responsáveis pela análise técnica e financeira dos convênios celebrados pela Entidade, é insuficiente para realizar tempestivamente as atribuições delegadas a eles.

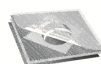
Causa

Insuficiência de servidores nas áreas técnicas e contábil para proceder tempestivamente às análises das prestações de contas.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação do Gestor acerca desta constatação.

Análise do Controle Interno



Devido à ausência de manifestação do Gestor, permanece a constatação inserida no Relatório Preliminar de Auditoria, solicitando, dessa forma, o cumprimento da recomendação emanada por este Órgão de Controle Interno.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar novo Plano de Ação contemplando as 56 transferências pendentes de elaboração das análises técnicas conclusivas sobre as prestações de contas apresentadas pelos respectivos convenientes (pareceres técnicos).

Recomendação 2: Contemplar no Plano de Ação a definição da tipologia situacional de cada convênio, cronograma de execução e os servidores designados. Havendo carência de servidores na estrutura de Pessoal do INCRA, valer-se do apoio técnico de terceiros, na forma do estabelecido no Inciso I do § 2º do Artigo 67 da Portaria Interministerial nº 507/2011.

Recomendação 3: Quanto à formalização de convênios de obras, considerando que a UJ não dispõe de estrutura de pessoal suficiente para realizar trabalhos de fiscalização e acompanhamento, estudar a possibilidade de firmar contratos de repasse, na forma do artigo 8º do Decreto nº 6.170/2007.

Recomendação 4: Proceder à busca e localização do processo do Convênio nº 526960. Caso não seja encontrado e na impossibilidade de reconstituição do processo, apurar responsabilidade pelo seu desaparecimento nos termos da Portaria Normativa MPOG n.º 05/02.

Recomendação 5: Implementar mecanismos de controles com vistas a evitar as situações de desaparecimento de processos.

Recomendação 6: Implementar mecanismos de controles que evitem a extrapolação dos prazos de análise das prestações de contas definidos na IN/STN 01/97 e Portarias Interministeriais nº 127/08 e nº 507/2011.

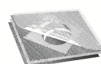
Recomendação 7: Observar os manuais e as orientações disponibilizadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio do Portal de Convênios do Governo Federal, a fim de utilizar as informações contidas no SICONV na estruturação das rotinas de trabalho da UJ.

4.2.1.8 CONSTATAÇÃO

Atraso, por mais de 180 dias, na apresentação, por parte de convenientes, de prestação de contas de convênios e de complementação durante o Exercício 2012.

Fato

Após a análise da amostra de Prestações de Contas de convênios que deveria ter sido realizada no Exercício 2012, não obstante toda a comunicação administrativa que é mantida entre a UJ e as entidades convenientes, não se constatarem evidências de que tenha havido ações corretivas efetivas, por parte da Superintendência Regional do INCRA SR (02) na imputação de responsabilidades a convenientes e na tomada de ações corretivas em relação as Prestação de Contas atrasadas ou em complementação há mais de 180 dias.



Apresenta-se, a seguir, a relação dos convênios que se encontram nessa situação (a posição foi levantada no SIGECONV, em 09/04/2013):

- 702713/2008 - em complementação atrasada 340 dias
- 703952/2009 - em complementação atrasada 567 dias
- 715683/2009 - em complementação atrasada 264 dias
- 726861/2009 – a PC está atrasada 436 dias
- 737979/2010 – em complementação atrasada 353 dias
- 743685/2010 – a PC está atrasada 142 dias

Por intermédio do Ofício INCRA/SR (02)/ N° 302/2013, de 17/04/2013, os gestores posicionaram-se a respeito do que foi solicitado da seguinte forma:

“Apesar do INCRA, tanto a nível Regional quanto a nível Nacional, não dispor de Sistema de acompanhamento e monitoramento das prestações de contas dos convênios firmados, esta Regional, através da contadora (xxxx), desenvolveu um banco de dados em EXCEL, objetivando o acompanhamento e monitoramento desses convênios, o qual repassamos a essa Auditoria a posição, em abril/2013, dos convênios relacionados. Registramos, por oportuno, que, no momento presente, só dispomos de uma contadora para análise de prestação de contas de convênios, apesar de contarmos com 02 (duas) contadoras no Serviço de Contabilidade, o que muito dificulta a celeridade nesse processo de análise.”(RETIRADO O NOME DA SERVIDORA CITADO)

- 702713/2008 - em Complementação atrasada 340 dias

A Prefeitura Municipal de Santa Quitéria foi colocada em Inadimplência EFETIVA em março de 2012. Somente em julho de 2012 a Prefeitura se pronunciou solicitando a devolução da prestação de contas, via SICONV, para atendimento de diligência apresentada no Ofício/INCRA/SR(02)G/N° 51/2012. Em 29/outubro/2012, a Prefeitura encaminhou outro ofício, informando sobre os problemas operacionais com os Relatórios de execução gerados no SICONV, visto que, o SICONV não gerou Termo Aditivo, à época. No momento encontra-se aguardando complementação de dados referentes à prestação de contas para análise. Registramos que no exercício anterior, a Prefeitura Municipal de Santa Quitéria passou por graves problemas relativos à gestão municipal, com sucessivos mandados judiciais que trocavam o gestor municipal quase que todo mês.

- 703592/2009 - em Complementação atrasada 567 dias

A Prefeitura Municipal de Mombaça encontra-se inadimplente no SICONV, tendo em vista que: não apresentou prestação de contas complementar, considerando que os Relatórios na Aba de Licitação, incluídos pela Prefeitura foram rejeitados e não foram gerados. No momento encontra-se aguardando complementações de dados referentes à prestação de contas para análise.

- 715683/2009) - em complementação atrasada 264 dias

A Prefeitura Municipal de Monsenhor Tabosa também se encontra inadimplente no SICONV, pois não apresentou os relatórios complementares solicitados pelo INCRA/CE. De acordo com pesquisa no SICONV, a Prefeitura ainda não conseguiu registrar, na Aba de Licitação do SICONV, alguns itens solicitados pelo INCRA/CE.

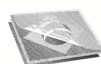
- 724139/2009) - A PC está atrasada 290 dias

Este Convênio não pertence a esta Regional. De acordo com pesquisa no SICONV, cópia em anexo, o referido Convênio é de competência da Superintendência Regional do INCRA do Estado de Pernambuco.

- 726861/2009) - A PC está atrasada 436 dias

Este Convênio encontra-se encerrado, visto que a Conveniente não executou o objeto do convênio, devolvendo aos cofres públicos, através de GRU, o valor integral do recurso repassado, desde julho de 2012. Até II presente momento esta Regional ainda não conseguiu concluir o encerramento do convênio no SICONV, por problemas operacionais no próprio SICONV, mesmo depois de efetivada a devolução total dos recursos, fato esse que já foi comunicado ao Diretor do Departamento de Suporte à Gestão do Sistema de Transferências Voluntárias da União da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através do OFÍCIO/INCRA/SR (02)G/N° 1106/2012, de 15 de outubro de 2012, e ainda sem atendimento da ocorrência.

- 737979/2010 – PC em complementação atrasada 353 dias



A Prefeitura Municipal de Russas ainda não conseguiu registrar com êxito, no SICONV, na Aba de Licitação, a prestação de contas complementar relativa à execução da obra.

- 743685/2010 - A PC está atrasada 142 dias

“A Prefeitura Municipal de Tabuleiro do Norte não apresentou prestação de contas. O Prefeito atual entrou com ação judicial contra o Prefeito anterior, para retirar a inadimplência do município, conforme sugere a legislação que trata a matéria, e o processo administrativo encontra-se na Procuradoria Federal Especializada do INCRA/CE para análise e parecer conclusivo. Registramos que o Ministério Público está monitorando e acompanhando das decisões judiciais sobre o caso.”

As justificativas apresentadas são insatisfatórias, haja vista que, vale a pena lembrar, o prazo para prestação de contas será contado a partir do término da vigência do Convênio. Sempre a última vigência (Portaria nº 127/2008), ou seja, o prazo é de 60 dias, com mais 30 dias para complementação. Após esse prazo, o gestor tem mais 90 dias para análise e aprovação das contas, totalizando 180 dias, que corresponde ao total de dias entre o final da execução ou término da vigência, o que ocorrer primeiro e o dia final para a aprovação ou não das contas do convênio.

Entende-se que o procedimento adotado pela unidade, de registrar os convênios como “em complementação” e fornecer prazos extras para que essa complementação seja realizada, não encontra guarida na legislação aplicável à matéria.

Entende-se que o status de “Prestação de Contas em Complementação”, faculdade permitida no Sistema SICONV, aplica-se aos casos em que, após a apresentação e recebimento da Prestação de Contas em sua integralidade, verifica-se a necessidade de ajustes e explicitações de dados que precisam de complementação, o que deveria ocorrer dentro dos 90 dias totais preconizados pela legislação. Entende-se daí, que a ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos enseja sua não aprovação e sua devolução, e não o registro da Prestação de Contas, como estando “em complementação”.

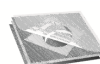
Vale também lembrar que, esgotadas as medidas administrativas internas sem obtenção do ressarcimento pretendido, a autoridade administrativa federal competente deve providenciar a imediata instauração da tomada de contas especial para a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis, a quantificação do dano e a obtenção do ressarcimento do prejuízo causado ao Erário - Art. 82, inciso II, alínea ‘h’ da Portaria Interministerial nº 507/2011 e Art. 1º, § 3º, da IN/TCU nº 56/2007.

Por fim, a ausência de adoção das providências mencionadas, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado, nos casos de omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da aplicação dos recursos repassados, da data fixada para apresentação da prestação de contas; e, nos demais casos, da data do fato gerador, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela administração; caracteriza grave infração à norma legal, e sujeita a autoridade administrativa federal omissa à responsabilidade solidária e às sanções cabíveis (art. 1º, §§ 1º e 2º, da IN/TCU nº 56/2007).

Causa

Morosidade excessiva da Unidade em instaurar processos de Tomada de Contas Especiais e tomar decisões de ordem correcionais.

Manifestação da Unidade Examinada



Não houve manifestação do Gestor acerca desta constatação.

Análise do Controle Interno

Devido à ausência de manifestação do Gestor, permanece a constatação inserida no Relatório Preliminar de Auditoria, solicitando, dessa forma, o cumprimento da recomendação emanada por este Órgão de Controle Interno.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar mecanismos de controle de forma a garantir o atendimento dos termos das Portarias nº 127/2008 e 507/2011, no que diz respeito aos prazos para apresentação de Prestação de Contas e análise das mesmas, e de instauração de processo de Tomada de Contas Especial após esgotadas as medidas administrativas internas, sem obtenção da complementação ou ressarcimento pretendido.

Recomendação 2: Retirar as Prestações de Contas incompletas e com atrasos superiores a 90 dias, registradas no status de "Prestação de Contas em Complementação", providenciando o registro de inadimplência e tomando as devidas providências para instauração de Tomadas de Contas Especiais. Utilizar o status de "Em complementação", somente nos casos em que, após a apresentação e recebimento da Prestação de Contas em sua integralidade (dentro de 60 dias), verifica-se a necessidade de ajustes e explicitações de dados que precisam de complementação, o que deve ocorrer dentro dos 90 dias totais preconizados pela legislação.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201305871

Unidade Auditada: Superintendência Regional do INCRA/CE – SR(02)

Exercício: 2012

Processo: 54130000185201329

Município/UF: Fortaleza/CE

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de **01 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2012**.

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

Em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº **201305871**, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63 seja como indicado a seguir, em função da existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações correlatas discriminadas no Relatório de Auditoria.

1. Regular com ressalvas a gestão dos seguintes responsáveis

1.1 CPF ***.417.173-**

Cargo: Superintendente Regional do INCRA/CE – SR (02) no período de 01/01/2012 a 31/12/2012

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305871, itens 1.1.1.1; 1.1.1.2; 2.1.2.1; 2.1.2.3 e 4.2.1.7.

Fundamentação:

O Regimento Interno da Entidade traz em seu Artigo nº 132 as atribuições do Superintendente Regional, que em seu item XV estabelece: “*indicar seu próprio substituto, bem como os substitutos das Chefias de Divisão.*”.

A partir de suas atribuições, verifica-se que, em relação à nomeação dos servidores para o exercício de funções comissionadas, o superintendente não ter autonomia, uma vez que a mesma esta adstrita às substituições das funções.

Neste particular, foi verificada a ausência de segregação de funções na nomeação de servidor para o exercício, concomitante, das funções de pregoeiro, responsável pela área de compras, administração e serviços gerais, além de substituto do chefe da administração. Ao praticar o ato, o superintendente criou uma condição de conflito entre as competências exercidas em funções complementares,

descumpriu o princípio da segregação de funções e possibilitou o questionamento de possíveis conflitos de interesse vinculados aos atos de gestão praticados, em desacordo com o artigo 132 do Regimento Interno do Incra.

Adicionalmente, no Art. Nº 114 do Regimento Interno, estão estabelecidas as competências do setor de Administração em relação ao serviço de contabilidade, que no item (c) estabelece: “*elaborar o processo de prestação de contas anual da Superintendência e atender às diligências dos órgãos de controle interno e externo.*”. Na prática, o exercício da atribuição foi concentrado no Gabinete da Superintendência.

A partir desta percepção, verificou-se que a entidade não procedeu à atualização do Plano de Providências Permanente da UJ, durante o exercício analisado, contado a partir da última notificação feita pelo Órgão de Controle Interno, por intermédio da Nota Técnica nº 18.922, de 13/01/2012, na qual se informaram as pendências relativas às constatações do Relatório de Auditoria de Gestão Exercício 2010. Este fato dificultou ao órgão de controle perceber que não estavam sendo adotadas providências suficientes para sanar os problemas relatados na Auditoria de Gestão Exercício 2010 e, desta forma, agir preventivamente, em relação às fragilidades anteriormente verificadas na área de gestão de transferências voluntárias da entidade.

Em relação ao exercício da função, em especial, ao relacionado com a elaboração do Relatório de Gestão 2012, que apesar de, regimentalmente, estar sob a responsabilidade do serviço de contabilidade, foi desempenhada pela área de planejamento do Gabinete da Superintendência, evidenciou-se a incompatibilidade do relato sobre a execução física apresentada no Relatório de Gestão, quando confrontada com aquela exibida no Módulo Monitoramento dos sistemas informatizados utilizados pela entidade e, da mesma forma, a inconsistência dos resultados apresentados.

A partir desta constatação, os atos praticados ficaram vinculados diretamente às competências do Superintendente, uma vez que praticadas no âmbito do Gabinete pelo responsável pelo planejamento, foram atos de assessoramento direto ao Dirigente da Entidade, portanto, funcionaram no sentido de respaldar as tomadas de decisão do mesmo, nos moldes do Art. 136 do Regimento Interno do Incra, nos seguintes termos:

Art. 136. Ao Chefe de Gabinete, ao Chefe da Assessoria de Comunicação Social, ao Procurador-Chefe, aos Diretores, ao Superintendente Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal e aos Superintendentes Regionais incumbe, planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades afeta às respectivas unidades e exercer outras atribuições que lhes forem incumbidas em suas áreas de atuação pelo Conselho Diretor, bem como ordenar despesas de suas respectivas áreas

Desta forma, entende-se que a promoção, a publicação, a divulgação e o acompanhamento das matérias de interesse da Superintendência Regional e do INCRA cabem às funções de planejamento e de comunicação do Gabinete do Superintendente, não podendo, este último, ser alijado da responsabilidade na divulgação de informações incorretas e incompletas evidenciadas no ato de elaboração e divulgação do Relatório de Gestão 2012.

Em relação à gestão de transferências voluntárias, o Art. 132 do Regimento Interno estabelece que: “*aos Superintendentes Regionais incumbe: XII - assinar, renovar, rescindir, alterar e aditar convênios, contratos, acordos e instrumentos congêneres, observadas a programação operacional aprovada, as normas gerais baixadas pelo Conselho Diretor e as normas específicas, estabelecidas pelos órgãos centrais*”. Desta forma, evidenciou-se a participação efetiva do Superintendente no agravamento da situação irregular das prestações de contas “A aprovar”, a partir da morosidade excessiva na análise dos processos de prestações de contas e retardo no atendimento ao disposto na Portaria 167 do Acórdão TCU nº 578/2010.

Como agravante, que dificultou a solução dos problemas de gestão do passivo de convênios, pode-se citar ainda, a ocorrência de dificuldades significativas na gestão dos contratos de Assistência

Técnica, atestada pelo gestor no Relatório de Gestão 2012, que, apesar de estar sob a responsabilidade da Chefia da Divisão de Desenvolvimento, foi impactada por decisões do Superintendente, que geraram uma sobrecarga de esforço de trabalho dispendido na busca de soluções de problemas, que está a permear ainda o Exercício subsequente de 2013.

Primeiramente ao dar prosseguimento à universalização dos serviços de ATER no Estado do Ceará mesmo em face às limitações em termos de equipes de fiscalização e inadequação do sistema de controle informatizado criado para o programa - SIATER, e, durante o exercício de 2012, com as decisões de realizar fisicamente todos os procedimentos previstos de fiscalização e análise documental (que inicialmente deveria ter sido feito por amostra e por intermédio de fiscalização participativa, levada a cabo pelos próprios assentados), o que gerou um volume mensal de documentos técnicos que não tiveram condições de serem prontamente analisados pelas equipes do INCRA/CE, gerando assim, passivo de documentos não analisados, atrasos nos pagamentos e descontentamento das empresas contratadas, o que culminou com a decisão final de não prorrogação dos contratos, apenas 01 (um) ano após sua assinatura.

Estes fatos devem ser sopesados à luz do esforço ineficiente realizado, na criação de grupos de trabalho de convênios e em face da insuficiência de servidores trabalhando nas áreas de contabilidade e engenharia da Entidade, que tem sido um fator impactante na condução do processo de análise das prestações contas dos instrumentos dos recursos de transferência voluntária geridos pela unidade examinada.

De fato, durante o período sob análise, observou-se a insuficiência dos controles administrativos adotados pela Superintendência, o que pode ser exemplificado pela inexistência de manuais operacionais e de procedimentos de checagem para verificação dos processos de prestação de contas, ausência de elementos de gestão baseada em risco, ausência de indicadores gerenciais, insuficiência de pessoal qualificado e de recursos expressivos aplicados em capacitação e inexistência de plano de fiscalização para que se pudessem aferir resultados. Percebe-se, ainda, que não há fluxos demonstrando as ações a serem tomadas durante o processo de recepção dos processos, para serem aplicados em todas as áreas finalística e sim, apenas em programas melhor estruturados, como o PRONERA, que apesar de tudo, apresenta também um passivo significativo de prestações de contas “A aprovar”, mas por razão diversa, qual seja, a complexidade das mesmas. Assim, a despeito das recomendações relativas ao tema, formuladas pela CGU, pelo TCU e pela Auditoria Interna da Entidade, ao longo dos últimos exercícios visando à superação destas falhas, percebe-se que o Superintendente não foi suficientemente diligente quanto à adoção de medidas efetivas, o que redundou nas impropriedades observadas nos processos examinados, tendo como consequência, o aumento, nos últimos três anos, do passivo de processos e documentação que depende de análise e manifestação formal dos técnicos da entidade.

Diante do exposto, conclui-se que o Superintendente Regional, apesar dos esforços e de o assunto não ser desconhecido, uma vez que foi tratado inúmeras vezes pelos órgãos de controle, tanto interno quanto externo, e das recomendações advindas destes trabalhos anteriormente realizados, não atuou de forma efetiva para a adoção de controles administrativos que mitigassem os riscos de ocorrência das impropriedades detectadas, concorrendo, portanto, para seu agravamento. Estes fatos restaram caracterizados e materializados no aumento do número de convênios na situação “A aprovar” de 32 em 2010 para 56 em 2012 e na deterioração das contas contábeis apontadas pelos contadores da entidade.

1.2 CPF: ***.114.853-** e ***.311.203-**

Cargo: Chefes da Divisão de Administração durante os períodos de 01/01/2012 a 22/11/2012 e 23/11/2012 a 31/12/2012, respectivamente.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305871, itens 4.2.1.2, 4.2.1.7 e 4.2.1.8.

Fundamentação:

O Regimento Interno do INCRA estabelece em seu Art. 132, que aos Superintendentes Regionais incumbe: XII - assinar, renovar, rescindir, alterar e aditar convênios, contratos, acordos e instrumentos congêneres, observadas a programação operacional aprovada, as normas gerais baixadas pelo Conselho Diretor e as normas específicas, estabelecidas pelos órgãos centrais. Estabelece em seu Art. 114 que cabe ao setor de administração: d) examinar as prestações de contas diárias, suprimento de fundos, convênios e outros instrumentos congêneres que envolvam transferência de recursos e h) controlar e acompanhar convênios, contratos e instrumentos congêneres, que envolvam transferência de recursos. E define ainda as atribuições de áreas técnicas em relação ao processo, qual seja: Art. 117 estabelece como competência da Divisão de Desenvolvimento, coordenar, executar e supervisionar a implementação e o desenvolvimento dos projetos de assentamento, por meio das seguintes atividades, dentre outras: (...) e) nas obras de engenharia, arquitetura, urbanismo e serviços correlatos: 1. elaborar os projetos básicos; 2. analisar e emitir pareceres técnicos; 3. acompanhar, supervisionar e receber as obras e serviços.

A análise realizada no processo de concessão de transferências voluntárias apontou para os seguintes problemas: a) ausência de apresentação pelos convenientes e de cobrança pelo INCRA da documentação que atenda integralmente aos dispositivos da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011; b) permanência de 56 convênios, no Siafi, na conta contábil "A Aprovar" por mais de 90 (noventa) dias; c) morosidade excessiva na análise das prestações de contas pelas equipes técnicas do INCRA e d) atraso, por mais de 180 dias, na apresentação, por parte de convenientes, de prestação de contas de convênios e de complementação durante o Exercício 2012.

Ao deixar de requerer toda a documentação, os gestores tornaram frágil o processo de supervisão e monitoramento das ações, além de fragilizarem o ambiente jurídico das relações estabelecidas por convênios. A morosidade na análise e na tomada de decisões, além de interpretações equivocada da legislação, conduziram os gestores a permitir prestações de contas atrasadas a mais de 180 dias ou em condições irregulares e a criação de um passivo nas contas "A aprovar", que chegou próximo de R\$ 56 milhões no final do Exercício 2012.

Como agravante da situação tem-se que a ausência de adoção das providências no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados, nos casos de omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da aplicação dos recursos repassados, da data fixada para apresentação da prestação de contas; e, nos demais casos, da data do fato gerador, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela administração; caracteriza grave infração à norma legal e sujeita a autoridade administrativa federal omissa à responsabilidade solidária e às sanções cabíveis (art. 1º, §§ 1º e 2º, da IN/TCU n.º 56/2007).

Mesmo em face da gravidade do fato, o mesmo não pode deixar de ser mitigado pelo esforço empreendido, na criação de grupos de trabalho e em face da insuficiência de servidores trabalhando nas áreas de contabilidade e engenharia da Entidade, que, como foi dito anteriormente, tem impactado a condução do processo de análise das prestações contas recebidos pela entidade.

As principais causas identificadas para os fatos apontados refere-se à ausência de rotinas e procedimentos claramente definidos e difundidos junto aos servidores responsáveis pelas diversas etapas do processo de gestão das transferências voluntárias, o que tem ocasionado diversas fragilidades, na forma de análise dos processos, no planejamento e condução das fiscalizações, entraves no relacionamento entre as áreas finalísticas e a área de administração, diversidade de procedimentos na emissão dos pareceres técnicos da entidade e interpretações errôneas a respeito da aplicação da legislação de convênios por parte da área administrativa. Percebe-se, portanto, que os Chefes da Divisão de Administração não lograram implantar controles internos suficientes para impedir ou minimizar as ocorrências identificadas, em que pese, de modo geral, serem esses fatos de conhecimento do agente executor.

Destaque-se, por oportuno, que as impropriedades vêm sendo alvo de reiteradas constatações, com recomendações no sentido de fortalecimento e aprimoramento dos controles administrativos da Instituição, o que não vem sendo feito a contento pela Superintendência. Esta dificuldade restou caracterizada na análise do atendimento das determinações contidas no cronograma do Plano de Ação acordado com o Tribunal de Contas da União, uma vez que, para o atendimento da meta para o Exercício 2012, seria necessária a análise de 13 convênios (40% de um universo de 32 convênios “A APROVAR” em 2010). Ocorre que a realização ficou abaixo do previsto, ou seja, 11 convênios tiveram a análise conclusiva efetuada, dificultando, desta forma, o alcance da meta para 2013, que é de 60% dos 32 convênios, ou seja, 19 convênios analisados, conforme as recomendações da Portaria 167 do Acórdão TCU nº 578/2010.

Vale salientar ainda, que desde o estabelecimento do acordo com o TCU, 42 novos convênios foram firmados, dos quais, somente 01 teve suas contas aprovadas em 2012, por devolução total dos recursos. O universo, portanto, para trabalho em 2013, não são mais os remanescentes do acordo com o TCU, mas sim, o número total de convênios nas contas “A aprovar” no final de 2012, ou seja, 56 convênios, sendo 02 (dois) em TCE.

1.3 CPF: ***.436.143-** e ***.120.024-**

Cargo: Chefes da Divisão de Desenvolvimento nos períodos de 01/01/2012 a 22/11/2012 e 23/11/2012 a 31/12/2012, respectivamente.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305871, itens 4.2.1.2, 4.2.1.3, 4.2.1.5 e 4.2.1.7.

Fundamentação:

O Regimento Interno do INCRA em seu Art. 117 estabelece como competência da Divisão de Desenvolvimento, coordenar, executar e supervisionar a implementação e o desenvolvimento dos projetos de assentamento, por meio das seguintes atividades, dentre outras: (...) e) nas obras de engenharia, arquitetura, urbanismo e serviços correlatos: 1. elaborar os projetos básicos; 2. analisar e emitir pareceres técnicos; 3. acompanhar, supervisionar e receber as obras e serviços.

A partir da análise das competências da Chefia da Divisão, foi verificado o exercício de procedimentos que vão além do que estão estabelecidos no Regimento Interno da entidade. Os engenheiros, ao procederem à análise dos processos de propostas de convênios de forma ampla, incluindo análise legal sem, contudo, atentar para todos os itens de documentação que atendam aos diversos dispositivos da Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG nº 507/2011, e a Divisão extrapolaram suas competências e cometeram erros de julgamento. A atribuição de análise documental, entende-se, deveriam se exercidas de forma complementar entre as áreas de Administração e as áreas finalísticas da entidade.

De forma adicional, foram verificadas falhas no acompanhamento/fiscalização, por parte do setor de engenharia do INCRA, dos convênios formalizados e fiscalizados durante o Exercício 2012, com a aprovação de laudos de fiscalização sem que os mesmos contemplassem os elementos requeridos na legislação e nas ordens de serviço expedidas em relação à avaliação de custos e cumprimento de cronogramas. Além disso, não houve a apresentação de plano de fiscalização abrangente e realização de fiscalizações que levassem em consideração a avaliação de risco, materialidade ou criticidade da entidade beneficiária ou do objeto.

Dos 05 convênios aprovados em 2012, somente 02 tiveram liberação de recursos antes das eleições municipais levadas a efeito durante o Exercício, desta forma, somente 01 (um) deles foi objeto de visita “in loco”, constatando-se irregularidade na execução do contrato da obra de construção de estrada vicinal, bueiros e passagens molhadas, objeto do Convênio nº 769454. Conclui-se que não foram tomadas de decisões corretivas em relação à insuficiência da supervisão técnica, que não relatou as irregularidades e falhas na execução da obra de pavimentação em revestimento primário da estrada vicinal, mesmo em face do pagamento antecipado da obra, da execução da obra por outra

empresa que não a contratada e do descumprimento da ordem de serviço e da Portaria nº 507/2011 em relação às fiscalizações das medições da obra.

Além disso, foi verificada a subutilização do sistema SICONV, uma vez que ocorreu a ausência de inclusão dos relatórios de fiscalizações (vistoria técnica) realizadas pelo INCRA no decorrer do Exercício 2012.

Por fim, no exercício de suas funções regimentais, a chefia da área deixou de contribuir para a emissão tempestiva dos Pareceres Técnicos, necessários à aprovação dos convênios, prejudicando assim o atendimento do Plano de Ação acordado com o Tribunal de Contas da União, conforme as recomendações da Portaria nº 167 do Acórdão TCU nº 578/2010.

Estes fatos apontam para a ineficácia no processo de acompanhamento e fiscalização do INCRA/CE.

1.4 **CPF:** ***.866.183-**

Cargo: Chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305871, item 4.2.1.7.

Fundamentação:

O Art. 115 do Regimento Interno da Entidade estabelece para as Divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária as seguintes competências: compete coordenar e supervisionar a execução das seguintes atividades, dentre outras: (...) III - De Regularização Fundiária: a) realizar discriminação e arrecadação de terras devolutas e terras públicas da União e b) propor, acompanhar, fiscalizar e controlar a celebração e a execução de convênios, ajustes, contratos e termos de cooperação técnica para execução das atividades de sua competência.

Foi verificado que a situação dos convênios nº 535327 e nº 600730, firmados pelo INCRA com o Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará – IDACE, com o término da vigência, em 2008 e 2010, respectivamente, continuou em 2012 como “A aprovar”.

No exercício de suas funções regimentais, portanto, a chefia da área deixou de contribuir efetivamente para a emissão tempestiva dos Pareceres Técnicos, necessários à aprovação dos convênios, prejudicando assim o atendimento do Plano de Ação acordado com o Tribunal de Contas da União, conforme as recomendações da Portaria nº 167 do Acórdão TCU nº 578/2010.

. Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, constantes da folha 25 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.

Fortaleza/CE, 22 de julho de 2013.

LUIZ FERNANDO MENESCAL DE OLIVEIRA

Chefe da CGU-Regional Ceará



Parecer de Dirigente do Controle Interno

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

Relatório: 201305871

Exercício: 2012

Processo: 54130.000185/2013-29

Unidade Auditada: SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO CEARA-INCRA/SR-02

Município/UF: Fortaleza/CE

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2012 da Unidade acima referenciada, expresso opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Dentre as principais ocorrências verificadas, destaca-se a incompatibilidade entre a execução física apresentada no Relatório de Gestão e aquela exibida em Sistema informatizado para acompanhamento das Ações; não atendimento a mais de 25% das recomendações emitidas pela Controladoria-Geral da União - CGU; ausência de segregação de funções constantes do Rol de Responsáveis da Unidade; ausência de cobrança a convenientes de documentação exigida por normativo na formalização e na execução de convênios; falhas na fiscalização de convênios para a realização de obras; e morosidade na análise das prestações de contas de convênio.

Verificou-se que as causas de tais ocorrências consistem, especialmente, em ausência de procedimentos padronizados para contabilização das execuções físicas das Ações; fragilidades no controle das recomendações da CGU e na atualização do Plano de Providências Permanente da entidade; fragilidades nos controles internos destinados a garantir a segregação de funções nos atos de designação dos dirigentes; ausência de rotinas padronizadas para a celebração e o acompanhamento de convênios para a execução de obras; e insuficiência de controles administrativos efetivos e de servidores nas áreas técnicas e contábil para proceder tempestivamente às análises das prestações de contas. Visando sanar as falhas identificadas, foi recomendado o aprimoramento da metodologia de dimensionamento das metas físicas das Ações; não computar metas físicas já alcançadas em exercícios anteriores no exercício corrente; a designação formal de servidor responsável pelo atendimento às recomendações da CGU; o



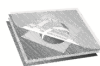
desenvolvimento de mecanismos de monitoramento do Plano de Providências Permanentes da entidade; a assinatura de novos convênios somente quando todas as condicionantes normativas tenham sido cumpridas pelos convenientes; a implementação de rotinas de fiscalização que garantam o acompanhamento eficiente dos convênios, tanto quanto aos aspectos técnicos quanto financeiros; e a elaboração de plano de ação para análise das prestações de contas que se encontram pendentes.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU durante o exercício de 2012 e às pendentes de exercícios anteriores, verificou-se que, das 19 (dezenove) recomendações efetuadas, foram atendidas 8 (oito), restando 11 (onze) recomendações pendentes de atendimento, as quais continuarão sendo monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente. Ressalta-se que, das recomendações pendentes, mais de 60% referem-se à gestão de transferências voluntárias, área que continua apresentando fragilidades no exercício em análise.

No que concerne aos controles internos da Unidade, observou-se que os componentes ambiente de controle, informação e comunicação estão parcialmente consistentes. Quanto aos componentes avaliação de risco, procedimentos de controle e monitoramento, foram identificadas fragilidades nas áreas de avaliação de resultados, gestão de pessoas, gestão de transferências, gestão de compras e contratações, gestão de cartões de pagamento e gestão do patrimônio imobiliário. Verifica-se, portanto, a necessidade de melhoria dos controles internos da Unidade, de forma que seus objetivos estratégicos sejam adequadamente alcançados.

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 201305871, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:

CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.417.173-**	Superintendente regional no período de 01/01/2012 a 31/12/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305871, itens 1.1.1.1, 1.1.1.2, 2.1.2.1, 2.1.2.3 e 4.2.1.7
***.114.853-**	Chefe da Divisão de Administração no período de 01/01/2012 a 22/11/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305871, itens 4.2.1.2, 4.2.1.7 e 4.2.1.8



***.311.203-**	Chefe da Divisão de Administração no período de 23/11/2012 a 31/12/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305871, itens 4.2.1.2, 4.2.1.7 e 4.2.1.8
***.436.143-**	Chefe da Divisão de Desenvolvimento no período de 01/01/2012 a 22/11/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305871, itens 4.2.1.2, 4.2.1.3, 4.2.1.5 e 4.2.1.7
***.120.024-**	Chefe da Divisão de Desenvolvimento no período de 23/11/2012 a 31/12/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305871, itens 4.2.1.2, 4.2.1.3, 4.2.1.5 e 4.2.1.7
***.866.183-**	Chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária no período de 01/01/2012 a 31/12/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305871, item 4.2.1.7
	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305871

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, 25 de julho de 2013.

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

