Unidade Auditada: SUPERINT.ESTADUAL DE S.CATARINA-INCRA/SR-10
Exercício: 2012
Processo: 54210000373201367
Município: Florianópolis - SC
Relatório nº: 201305878
UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DE SANTA CATARINA

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/SC,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201305878, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Superintendência Estadual de Santa Catarina – INCRA/SR (10) SC.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 09/04/2013 a 30/04/2013, 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 existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pela DN–TCU–124/2012.

Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-124/2012, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Superintendência Regional do INCRA em Santa Catarina – INCRA/SR(10)SC, conforme disposto no art. 13 da IN TCU nº 63/2010, foi analisado o Processo nº 54210.000373/2013-67 e constatado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 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 parte das peças não contemplaram integralmente os conteúdos obrigatórios nos termos das Decisões Normativas TCU n.ºs 119/2012 e 124/2012 e da Portaria TCU nº 150/2012, mas atenderam aos formatos definidos, conforme relatamos em item específico deste Relatório.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, no que tange a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela Unidade no exercício de 2012, formularam-se as questões 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 pactuadas para o exercício, foram cumpridos?

Para avaliação dos resultados foi utilizada como estratégia metodológica a análise documental das ações de maior materialidade e relevância dentro dos Macroprocessos Finalísticos da Unidade Jurisdicionada, responsáveis por 59,26% da execução financeira do exercício (despesa paga), representando o montante de R$4.495.917,07 de um total gasto no exercício de R$ 7.586.319,48. Em relação o montante da despesa liquidada, que foi de R$19.322.658,04 (inclusos os restos a pagar) as ações representam o percentual de 23,26%.

Nesse contexto, o resultado dos exames evidenciou a seguinte situação:

SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA EM SANTA CATARINA – INCRA/SR(10)SC						
PROGRAMA 2012 – Agricultura Familiar						
CÓDIGO/TÍTULO DA AÇÃO	RESULTADOS				Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Metas	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)		
4470 - Assistência técnica e extensão rural para Reforma Agrária	Física	0	5.169	NA	*Não foi fixada meta para o exercício*	*Realização de Chamada pública para contratação dos serviços necessários*
	Financeira	0	50.371,79	NA	*Encerrado o contrato de ATER*	

Fonte: Relatório de Gestão – 2012 INCRA/SR(10)/SC

Apesar de não haver meta física pactuada a Unidade Jurisdicionada deu continuidade e encerrou o serviço de prestação de assistência técnica, social e ambiental a 5.169 famílias assentadas no estado, em 132 Projetos de Assentamento, através do Convênio firmado entre a Unidade Jurisdicionada e a Cooperativa dos Trabalhadores da Reforma Agrária em Santa Catarina, que teve seu término em abril de 2012.

A ausência de metas quanto a esta ação foi justificada pela Unidade e abordada em item específico deste relatório, sendo a Ação impactada diretamente pela morosidade na realização da contratação de entidade para efetuar os serviços de assistência técnica e extensão rural – ATER aos assentados em 2012, e somente em dezembro do referido ano foi realizada a Chamada Pública, com consequente contratação de entidade prestadora de ATER por 12 meses para execução dos serviços, com contrato assinado somente em janeiro/2013.

SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA EM SANTA CATARINA – INCRA/SR(10)SC						
PROGRAMA 2034 - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial						
CÓDIGO/TÍTULO DA AÇÃO	RESULTADOS				Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Metas	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)		
0859 - Indenização das benfeitorias e de terras aos ocupantes de imóveis em áreas reconhecidas para as comunidades Quilombolas	Física	285	200	70,18	*- A fixação das metas orçamentárias e físicas foi estabelecida em nível nacional;* *- Contingenciamento de recursos pelo Decreto n.º 7.680/2012.* *-Superestimativa da capacidade operacional e da previsão de atingimento da meta pela Superintendência.*	*-Estabelecimento de metas de forma participativa pelo Órgão Sede no processo de construção do Plano de Compromisso das Ações para 2013.*
	Financeira	3.475.875,51	2.290.289,15	65,89		

Fonte: Relatório de Gestão – 2012 INCRA/SR(10)/SC

As metas físicas e financeiras nesta Ação teriam sido superestimadas, tendo em vista que estas foram fixadas pela Sede do INCRA, em face da centralização do planejamento nas Diretorias do órgão.

Considerando que somente os Gestores locais podem efetivamente dimensionar a capacidade operacional para cumprimento das metas, estas deveriam ser fixadas considerando as diversas variáveis internas da Superintendência, o que não vinha sendo observado. De acordo com a atual direção da Unidade, o processo de fixação das metas vem sendo negociado com a Unidade local.

SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA EM SANTA CATARINA – INCRA/SR(10)SC						
PROGRAMA 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária						
CÓDIGO/TÍTULO DA AÇÃO	RESULTADOS				Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Metas	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)		
8396 - Implantação e recuperação de infraestrutura básica em Projetos de Assentamento	Física	381	0	0,00	*- Ausência de servidor habilitado em Engenharia na UJ;* *- Aumento do número de aposentadoria dos servidores da UJ.*	*- Remanejamento de profissional de outra SR;* *- Nomeação de novo servidor com formação na área.*
	Financeira	3.499.813,65	333.952,03	9,54%		

Fonte: Relatório de Gestão – 2012 INCRA/SR(10)/SC

As metas nesta Ação foram fortemente impactadas pela carência de servidores com perfil para execução das atividades da área, sendo que as medidas para solução da situação dependem de gestão dos Dirigentes da Instituição, ao nível central, junto ao Ministério do Planejamento e Gestão, visando retomar a capacidade operacional da Unidade, em vista de alta ocorrência de aposentadorias no órgão nos últimos anos e da falta de profissionais em seus quadros, o que está fora da governabilidade dos Gestores da Superintendência Regional.

PROGRAMA 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária						
CÓD./TÍTULO DA AÇÃO	RESULTADOS				Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Metas	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)		
0427 - Concessão de crédito-instalação às famílias assentadas	Física	229	482	210,48	Não se aplica	
	Financeira	5.148.608,00	1.652.400,00	32,09	*- Definição da meta física e financeira do exercício de 2012 estabelecida pelo INCRA-Sede, com base no registro histórico de execução física e financeira da SR-10.*	*Melhoria no processo de planejamento e de fixação das metas pelo órgão Sede.*

A superação da meta física e a redução dos custos com a execução da Ação, embora extremamente desejável, não representa uma melhoria da eficiência da Unidade, mas sim uma distorção no processo de fixação das metas físicas e financeiras, tendo em vista que sua definição para o exercício de 2012 foi estabelecida pelo INCRA-Sede, com base no registro histórico de execução física e financeira da SR-10/SC, em cada uma das modalidades de crédito instalação, não contemplando as informações referentes à

demanda efetiva de concessão das várias modalidades previstas. Desta forma, considerando que em exercícios anteriores a execução física e financeira na modalidade Aquisição de Materiais de Construção (modalidade de maior valor financeiro atualmente) foi expressiva, houve contaminação da média, elevando de maneira superestimada a projeção da meta orçamentária prevista.

PROGRAMA 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária						
CÓDIGO/TÍTULO DA AÇÃO	RESULTADOS				Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Metas	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)		
4460 - Pagamento de indenização inicial nas aquisições de imóveis rurais para Reforma Agrária	Física	366	0	0,00	*- Pendências jurídicas no âmbito dos processos de desapropriação, sob jurisdição de outros órgãos.*	*- Contemplar no estabelecimento das metas física todas as intercorrências no âmbito dos processos de desapropriação para não superestimar as metas.*
	Financeira	1.494.420,28	32,27	0,00	*-Contingenciamento de recursos pelo Governo Federal*	*Fora da governabilidade da Unidade.*

Segundo os Dirigentes, esta Ação teria sido fortemente impactada na sua execução física e financeira, primeiramente em relação à meta física em face da ocorrência de inúmeras situações jurídicas que inviabilizaram os processos de desapropriação, e consequentemente de indenização das aquisições de imóveis, e que estão sob a alçada da Procuradoria da Fazenda Nacional com órgão técnico jurídico encarregado de solucionar as lides.

Por outro lado, na execução financeira, embora previsto um orçamento de R$1.494.420,28, somente foi autorizado e descentralizados no exercício de 2012, no montante de R$189.563,35, em face do contingenciamento de recursos promovido pelo Governo Federal de forma generalizada para todos os órgãos, em face da política econômica do país.

PROGRAMA 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária						
CÓDIGO/TÍTULO DA AÇÃO	RESULTADOS				Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Metas	Previsão	Execução	Exec./ Prev.(%)		
8387 - Vistoria e avaliação para obtenção de imóveis rurais	Física	10.600	6.516	61,47	*- Contingenciamento de recursos;* *- Mudança de sede inviabilizando execução de*	*- Processo administrativo de fiscalização segue em paralelo com o*

	Financeira	106.300,00	122.364,49	115,11	*serviços;* *- Aprovação do novo código florestal;* *- Dependência de conclusão de outras etapas dos processos de obtenção de imóveis;*	*procedimento de avaliação dos imóveis, fixado por Portaria do INCRA, partir de 2013.*

PROGRAMA 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária						
CÓDIGO/TÍTULO DA AÇÃO	RESULTADOS				Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Metas	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)		
8384 - Cadastro, seleção e homologação de famílias beneficiárias do programa nacional de reforma agrária	Física	190,00	79,00	41,58	*- Mudança na Legislação que disciplina os trabalhos de fiscalização;* *- Dificuldade de aquisição de área para reforma agrária;* *- Carência de pessoal técnico;* *-Aumento do número de aposentadorias na Unidade.*	*- Submetido estudo técnico sobre nova metodologia para realização de vistorias de imóveis;* *- Reorganização do pessoal técnico da área.*
	Financeira	25.579,22	18.949,77	74,08		

Segundo os Dirigentes da Unidade, o não alcance das metas previstas na Ação 8384, decorre da influência que há do não atingimento das metas das ações 8387 e 4460. Outras razões de ordem interna também impactaram o atingimento das metas nestas ações, como a descontinuidade dos trabalhos de supervisão ocupacional, que é uma das atividades desenvolvidas pela Unidade que produz impacto direto no alcance da meta de famílias assentadas, e que consiste na fiscalização da regularidade da ocupação dos lotes destinados aos beneficiários do Programa de Reforma Agrária, disciplinada atualmente pela IN n.º 71/2012. O processo de revisão ocupacional periódica, além de controle ocupacional resulta na possibilidade de destinação dos lotes vagos e/ou retomados pelo INCRA às outras famílias de agricultores sem terra. No entanto, ao longo do exercício de 2012, a aposentadoria de servidores atingiu a Divisão de Desenvolvimento, o remanejamento de pessoal se fez necessário, bem como em face da greve dos servidores do INCRA, o referido trabalho também passou por processos de ajustes.

A Unidade vem sendo fortemente impactada pela redução significativa no seu quadro de pessoal decorrente de aumento significativo no número de aposentadorias, em face da maior parte dos servidores serem antigos e estarem adquirindo tempo necessário para aposentadoria, e falta de reposição dos técnicos necessários para continuidade da execução das ações. As medidas para solução deste fator impeditivo estão fora da governança dos Dirigentes locais.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

No tocante a avaliação dos resultados dos indicadores de desempenho da gestão previsto item 3 do Anexo IV à DN TCU Nº 124/2012, verificamos que o INCRA enquanto Instituição, não estabeleceu estes indicadores para suas unidades descentralizadas, sendo que sua implementação está sendo negociada pelo órgão com o Tribunal de Contas da União - TCU, segundo informações prestadas pela Superintendência Regional do INCRA em Santa Catarina.

A partir dos exames observa-se que não existem indicadores definidos para aferição do desempenho da gestão administrativa da SR(10)/INCRA/SC, não sendo possível emitir opinião conclusiva, muito embora conste do Relatório de Gestão informação prestada quanto a indicadores parciais adotados, mas sem o estabelecimento formal por parte do órgão. Ressalta-se que essa fragilidade compromete o componente "Informação e Comunicação" dos controles internos administrativos da Unidade.

Em relação aos indicadores instituídos para aferição do desempenho das áreas finalísticas e sua utilidade para determinação de medidas dentro do processo gerencial da Unidade, verificamos em relação às ações avaliadas no âmbito da Auditoria Anual de Contas, o atingimento dos seguintes índices pelo INCRA/SR(10)-SC:

ÍNDICE	DESCRIÇÃO	UNIDADE	RESULTADO EM 2012
1- Índice de Gastos com Obtenção de Terras;	Indica o gasto com obtenção de terras efetuada pelo INCRA por hectares, no exercício.	Reais/hectare – R$/ha	0
2- Índice de Protocolos de Licença Ambiental para Projetos de Assentamentos;	Indica o percentual de PA(s) com processo de Licenciamento Ambiental protocolado no exercício, em relação ao número de PA(s) com licenças ambientais expedidas, em conformidade com a Resolução CONAMA 387/2002, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	Porcentagem - %	2250%
3- Índice de Provimento de Assistência Técnica;	Expressa a quantidade de famílias atendidas pela Assistência Técnica.	Porcentagem - %	33%
4- Índice de Provimento de PDA / PRA;	Expressa a quantidade Projetos de assentamento com PDA/PRA aprovados pelo INCRA.	Porcentagem	65,21%
5- Índice de Acesso à Moradia nos Assentamentos;	Expressa o acesso à moradia nos assentamentos no exercício, segundo o número de famílias assentadas no exercício, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	Porcentagem	26%
6 - Índice de acesso a estradas transitáveis, ou outras vias de transporte adequadas ao escoamento da produção até as unidades produtivas.”	Expressa o acesso a estradas/vias de acesso adequado ao escoamento da produção no exercício, segundo o total de famílias assentadas que apresentam a referida demanda, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	Porcentagem	45%

A Unidade não efetuou, no Relatório de Gestão, uma avaliação crítica dos resultados apresentados nem quanto a utilidade destes indicadores para a adoção de medidas gerenciais de forma a melhorar o desempenho da gestão. Não foi evidenciada, a partir da documentação fornecida, a efetiva utilidade dos referidos indicadores para a adoção de medidas gerenciais no nível local, de forma a propiciar a melhoria da gestão.

2.4 Avaliação dos Indicadores dos Programas Temáticos

A avaliação dos resultados dos indicadores dos programas temáticos, que é exigido conforme item 4 do Anexo IV à DN TCU Nº 124/2012 que trata do conteúdo do Relatório de Auditoria de Gestão, restou prejudicada em face da impossibilidade de identificação da Unidade responsável pela apresentação dos resultados considerando-se o disposto na Lei Nº 12.593/2012, e tendo em vista que os indicadores são exigidos apenas para os programas temáticos e durante a gestão 2012 não foi publicado o decreto de Gestão do PPA 2012-2015, e portanto, não houve definição quanto ao Gerente do Programa e Coordenador da Ação.

2.5 Avaliação da Gestão de Pessoas

O quadro apresentado pela UJ no Relatório de Gestão, a seguir reproduzido sem validação, traz que o quantitativo de 93 servidores da Instituição é compatível com a lotação autorizada.

Tipologias dos Cargos	Lotação		Ingressos no exercício	Egressos no exercício
	Autorizada	Efetiva		
1. Servidores em Cargos Efetivos (1.1 + 1.2)	93	93	03	12
1.1. Membros de poder e agentes políticos	0	0	0	0
1.2. Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	90	90	03	12
1.2.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	3	3	0	0
1.2.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	0	0	0	0
1.2.3. Servidores de carreira em exercício provisório	0	0	0	0
1.2.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	0	0	0	0
2. Servidores com Contratos Temporários	0	0	0	0
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	0	0	0	0
4. Total de Servidores (1+2+3)	93	93	03	12

Fonte: Relatório de Gestão da UJ

O percentual de servidores com provimento de Cargo Efetivo que apresenta idade acima de 51 anos é de 68%, configurando um quadro potencial de redução na força de trabalho, na medida em que os servidores nessa faixa etária estão em idades próximas à inatividade.

A responsabilidade pelos indicadores gerenciais sobre Recursos Humanos das unidades regionais cabe à Coordenação de Recursos Humanos, ou seja, ao INCRA/SEDE – BRASÍLIA/DF.

A análise do Controle Interno em relação às ocorrências da folha de pagamento, relacionadas no quadro a seguir, ficou prejudicada em função de que a unidade auditada não apresentou as planilhas com os pareceres e justificativas do seu setor de RH ou do setor de RH do INCRA em Brasília e também porque apresentou documentação comprobatória intempestivamente à capacidade de análise das respostas.

A	B	C	D	E	F
Reposição ao erário	4	0	0	0	4

Aposentadoria idade superior a 70 anos	1	0	0	0	1
Servidores que Recebem Quintos/Décimos pelo Módulo PIF Concomitante com Pagamento Judicial para o mesmo Objeto (Extrator de Dados).	1	0	0	0	1
Gratificação de desempenho – servidor cedido.	1	0	0	0	1

Legenda:
A. Descrição da ocorrência.
B. Quantidade de servidores relacionados.
C. Quantidade de ocorrências acatadas totalmente pelo gestor.
D. Quantidade de ocorrências acatadas parcialmente pelo gestor.
E. Quantidade de ocorrências não acatadas pelo gestor
F. Quantidade de ocorrências aguardando resposta do gestor.

Quanto à atuação na gestão de pessoal, observou-se que a Unidade não cumpriu o prazo previsto para cadastramento no SISAC dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2012, tendo sido observada a desconformidade apresentada no quadro a seguir:

Quantidade de atos de admissão, concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2012	Quantidade de atos cujo prazo do art. 7º da IN/TCU nº 55/2005 foi atendido
13	2

Fonte: Extrações dos sistemas SIAPE e SISAC.

Os controles internos administrativos, em geral, considerando as análises realizadas ao longo da auditoria de avaliação de contas, mostram-se consistentes. Contudo, há fragilidades no aspecto de informação e comunicação, pela deficiência apontada na antecipação a eventos previsíveis que impactaram no cumprimento de prazos para encaminhamento de atos no Sistema SISAC, e no monitoramento, pois não foi realizada a verificação da validade das Certidões de Tempo de Contribuição emitidas por outros Órgãos Públicos.

2.6 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

De acordo com o Oficio INCRA /SR (10)G/ n.° 748/2013, de 10/04/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria 20135878/005 de 03/04/2013, dez convênios tiveram algum período de vigência ao longo de 2012. De acordo com os registros do SIAFI, em nenhum deles houve liberação de recursos no exercício.

Desse total, foram firmados em 2012 quatro convênios, no valor total de R$ 1.358.439,28, todos no mês de dezembro de 2012, nenhum dos quais com recursos liberados, apenas empenhados. Esses convênios não foram contemplados no escopo da atual auditoria.

Nesta auditoria de avaliação de contas foram examinados cinco convênios (amostra não probabilística), selecionados em função das respectivas prestações de contas terem sido apresentadas no decorrer do exercício 2012.

a) Fiscalização física e presencial

Do total de dez convênios vigentes ao longo do exercício de 2012, em relação a quatro deles, em razão da firmatura ter sido no mês de dezembro de 2012, ainda não seria aplicável a fiscalização física e presencial por parte da Unidade.

Nos cinco convênios examinados nesta auditoria de avaliação de contas, verificou-se a realização de inspeção física e presencial por parte da Unidade em relação a quatro deles.

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
10	06	04

b) Prestação de Contas

Os cinco convênios incluídos no escopo dos trabalhos foram analisados com a finalidade de examinar a observância dos prazos preconizados para avaliação e aprovação das prestações de contas.

No tocante a dois dos cinco examinados identificou-se falta de observância aos prazos normatizados para apreciação das contas.

Qtde total de transf. vigentes (já tiveram liberado algum recurso) no exercício (A+B+C+D+E)	Qtde de transf. com a situação "aguardando prestação de contas" (A)	Qtde de transf. com a situação "prestação de contas em análise" (B)	Qtde de transf. com a situação "aprovadas" (C)	Qtde de transf. com a situação "desaprovadas" (D)	Qtde de transf. cujas contas estão na situação "omissão de prestar contas" (E)	Qtde de TCE instauradas
06	01	02	03	00	00	01

Também se identificou morosidade em condução de Tomada de Contas Especial referente a convênio firmado em 2005, com sucessivas prorrogações, com vigência finalmente encerrada em 2010, cujo Relatório da Comissão Especial de Tomada de Contas Especial, embora finalizado em dezembro de 2011 ainda não foi finalizado pela Unidade.

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

Considerando as situações verificadas, registradas no Relatório de Auditoria, e considerando, ainda, a auto-avaliação da Unidade, evidencia-se deficiências no conjunto dos componentes do sistema de controles internos da Unidade.

Os aspectos de controle interno nos quais identificamos fragilidade foram: o ambiente de controle, pela deficiência na padronização de procedimentos e das instruções operacionais; a avalição de risco, pois não há clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas; e nos procedimentos de controle, pois, como relatado, foi aprovada a prestação de contas de convênio em que o objetivo não foi integralmente atingido.

2.7 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A análise de amostra dos processos licitatórios realizados pelo Incra/SC no exercício de 2012 teve por objetivo avaliar a gestão de compras e contratações de acordo com as seguintes diretrizes: regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação; utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras e qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.

Nesse contexto, foram utilizados os critérios de materialidade, relevância e criticidade como metodologia para escolha da amostra, resultando em uma amostragem não probabilística, a qual não possibilita a extrapolação das conclusões obtidas a partir dos processos analisados para o universo das contratações realizadas pela Unidade no exercício em análise.

A quantidade de processos de licitações, dispensas e inexigibilidades de 2012 e o respectivo valor empenhado no exercício, conforme consulta realizada no Sistema SIASG-DW, estão demonstrados na tabela a seguir:

a) Licitação - Geral

Quantidade total Processos Licitatórios	Volume total de recursos dos processos licitatórios – Valor Empenhado no Exercício 2012 (R$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados - Valor Empenhado no Exercício 2012 (R$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade - Valor Empenhado no Exercício 2012 (R$)
07	2.780.867,00	02*	1.094.835,81	02	1.094.835,81
** Um terceiro processo licitatório foi analisado, não compreendido entre os sete de 2012, mas não incluído na tabela acima, tendo em vista ter sido iniciado em 2011 e concluído em 2012.					

b) Dispensa de Licitação

Quantidade total Dispensas	Volume total de recursos das dispensas – Valor Empenhado no Exercício 2012 (R$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados - Valor Empenhado no Exercício 2012 (R$) (R$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade - Valor Empenhado no Exercício 2012 (R$)
68	5.714843,03	07	208.100,73	07	208.100,73

c) Inexigibilidade de Licitação

Quantidade total Inexigibilidades	Volume total de recursos das inexigibilidades – Valor Empenhado no Exercício 2012 (R$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
08	172.384,29	02	42.652,00	02	42.652,00

Os resultados dos exames apontaram deficiências no gerenciamento das licitações, dispensas e inexigibilidades, tendo em vista a ocorrência de falhas em todos os processos contemplados na amostra desta auditoria.

Nos três processos de licitação examinados foram identificadas falhas, conforme a seguir:

- Estimativa de preço baseada em um único orçamento, sem pesquisa de mercado junto a, no mínimo, três fornecedores;
- Orçamento de referência da licitação não baseado nos custos unitários do SINAPI;
- Ausência de revogação de licitação diante de desclassificação de sete das oito propostas apresentadas e da única proposta classificada ser 36% superior ao da melhor proposta ofertada;

Em todos os oito processos de dispensa de licitação foram identificadas falhas, conforme a seguir:

- Falha no planejamento das licitações, ocasionando contratação emergencial de prestadora de serviços de limpeza e copa, com valor contratual definido sem aplicação da metodologia estabelecida na IN n.° 02/2008, n.° 03/2009 e Portaria SLTI n.° 06/02/2012, resultando em prestação de serviço menos vantajosa para a Administração;
- Dispensa de Licitação para serviços de engenharia sem projeto básico, sem orçamento detalhado e para execução em imóvel da União em fase de cessão ao Incra/SC;
- Fracionamento de despesas por intermédio de dispensas de licitação;

Nos dois processos de inexigibilidade foram identificadas falhas, conforme a seguir:

- Ausência de justificativa quanto ao preço praticado no âmbito da Inexigibilidade n.° 07/2012, configurando inobservância ao Inciso III, do Parágrafo Único do Artigo 26 da Lei n .° 8.666/93 e à Orientação Normativa n.° 17/2009 – AGU.
- Assunção de despesas com cursos para servidores sem formalização de inexigibilidade de licitação e sem empenhamento prévio, violando a Lei n.° 8.666/93 e Lei n.° 4.320, bem como processo de inexigibilidade sem apreciação jurídica e justificativa dos preços, descumprindo mandamentos expressos da Lei de Licitações;

Conforme se conclui pela natureza dos problemas acima indicados, não se tratou de meras falhas formais, tendo em vista os possíveis reflexos negativos sobre a economicidade das contratações realizadas.

De acordo com as informações prestadas pela Unidade, os procedimentos de compra de 2012 não levaram em consideração critérios de sustentabilidade ambiental e não está adotando providências com objetivo de conseguir maior aderência às normas regulamentadoras da matéria, tendo em vista aguardar normativo do seu Órgão Central.

d) Controles Internos Administrativos da Gestão de Compras

As falhas identificadas em todos os processos examinados que compuseram a amostra permite concluir que os procedimentos de controles internos não estão devidamente estruturados nos seus diversos componentes.

A afirmativa em tela é corroborada pela auto-avaliação da Unidade sobre a aderência de suas práticas aos componentes de controles internos, conforme registrada em item específico deste Relatório.

2.8 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

Com vista a atender ao estabelecido pelo Tribunal de Contas da União, no que se refere à avaliação da gestão dos cartões de pagamento do governo federal, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

a) os cartões de pagamento foram instituídos e estão sendo utilizados em consonância com as disposições dos Decretos nºs 5.355/2005 e 6.370/2008?
b) a estrutura de controles internos administrativos garante o regular uso dos cartões de pagamento?
c) estão definidos em normativos internos os responsáveis pelo acompanhamento (concessão, fiscalização e prestação de contas) do CPGF?
d) existe avaliação de risco para as entidades beneficiárias (em função da finalidade (viagens, sigilosas, pequeno vulto) e modalidade do CPGF (saque ou fatura)?
e) 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)?
f) 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?
g) existem indicadores que possibilitem o gestor identificar fragilidades no processo?
h) o gestor atua no atendimento das determinações e recomendações anteriores?

Para responder as questões formuladas, foi utilizado como método de investigação, o uso de ferramenta corporativa da CGU que identifica as transações que necessitam de alerta ao gestor e análise documental de processo de suprimento. Como foram selecionadas as transações ao final do período de gestão, é possível extrapolar os resultados tendo em vista que o percentual de transações coberto foi de 14,58% do universo do exercício.

O resultado dos exames evidenciou a seguinte situação:

a) Uso do CPGF

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

DESPESAS COM SUPRIMENTO DE FUNDOS
CARTÕES DE PAGAMENTO DO EXERCÍCIO DE 2012

Modalidade	Quantidade Total de Transações	Volume Total (R$)	Quantidade Avaliada	Volume Avaliado (R$)	Quantidade com alguma irregularidade	Volume dos Recursos com alguma irregularidade (R$)
Fatura	77	9.748,85	09	3.480,79	02	359,69
Saque	67	17.723,66	12	8.340,00	10	4.125,00

Dessa forma, observa-se que o tema CPGF é de baixa materialidade quando comparado ao tema Gestão de Compras. Quanto às irregularidades detectadas e confirmadas, o gestor se comprometeu a adotar as medidas compatíveis para sanear as situações apontadas.

b) Controles Internos Administrativos da Gestão do Uso do CPGF

Dentre as principais fragilidades que contribuem para a ausência de controles internos administrativos consistentes na área de gestão de uso do CPGF, destacam-se: ausência de manualização dos diversos normativos internos e externos que tratam da matéria, acarretando dispersão de procedimentos e orientações; ausência de mecanismos de

informação e comunicação como indicadores na área de cartões; ausência de instrumentos de checagem do atendimento das normas para os aprovadores de prestações de contas; atribuição de pouca atenção pela supervisão em face dos baixos valores envolvidos.

Em face do exposto, pode-se considerar que a instituição e utilização dos cartões de pagamentos em uso na Unidade não estão em conformidade com as disposições dos Decretos n.º 93.872/86, 5.355/2005, 6.370/2008, e da Portaria MF nº 95/2002 e Portaria MDA nº 13, de 28/04/2008, e NE/INCRA/ nº 31/2002, bem como os controles internos administrativos existentes para garantir o uso regular são inadequados para evitar as falhas apontadas.

2.9 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

A UG informou no Quadro A.6.1 do Relatório de Gestão de 2012 que não houve durante o exercício a ocorrência de passivos por insuficiência de créditos ou recursos, o que foi comprovado pela ausência de movimentação no exercício das contas 21211.11.00 (fornecedores por insuf. de créditos/recursos), 21212.11.00 (pessoal a pg por insuf. de créditos/recursos), 21213.11.00 (encargos por insuf. de créditos/recursos), 21215.22.00 (obrig.tribut. por insuf. de créditos/recursos) e 21219.22.00 (deb. diversos por insuf. de créditos/recursos), conforme registros do SIAFI.

2.10 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A Superintendência Regional do INCRA de Santa Catarina – INCRA/SR(10)SC como unidade descentralizada do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, tem sua política de governança de TI definida e de responsabilidade da Diretoria de Gestão Estratégica - DE na sede do órgão em Brasília, estando nela inclusas a definição dos planos estratégicos de desenvolvimento de TI, a política de segurança da informação - POSIC, a gestão de recursos humanos de TI, a política de desenvolvimento e produção de sistemas e os procedimentos de contratação e gestão de bens e serviços de TI, sendo, portanto, objeto de avaliação no processo de contas das unidades centrais do Órgão.

De forma pontual, os serviços de TI executados na Superintendência resumem-se ao gerenciamento de rede e suporte local aos usuários dos sistemas, aplicativos e da estrutura de hardwares, e ao apoio ao Gabinete nas definições de necessidades quanto aos recursos da área de TI a serem demandados à sede do INCRA.

2.11 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Durante os trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2012, foi realizada avaliação quanto à qualidade da gestão da Unidade no que se refere ao patrimônio imobiliário de responsabilidade da Superintendência do INCRA/SR(10)SC, classificado como "bens de uso especial", de propriedade da União ou locado de terceiros, sobretudo

quanto à estrutura tecnológica e de pessoal para administrar o patrimônio e quanto à qualidade dos controles instituídos pela UJ para a referida gestão, bem como quanto ao valor do imóvel, despesas efetuadas com a manutenção, estado de conservação, inserção e atualização das informações no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, quando de uso obrigatório pela Unidade.

É importante ressaltar que a estratégia metodológica utilizada pela equipe de auditoria consistiu na avaliação de todo o universo, 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.

Nesse sentido, em 2012, a Unidade possuía a seguinte quantidade de imóveis de uso especial sob sua responsabilidade:

Localização	Qtde total de imóveis de uso especial sob a responsabilidade da UJ*	
Ano	2011	2012
Brasil	5	6
Exterior	0	0

Fonte: Relatório de Gestão e dados do SPIUnet
*Legenda: * todos os bens especiais (quantidade real), independente de registro no SPIUNet*

Do total de bens sob responsabilidade da Unidade, somente 03 (três) encontram-se com registro no sistema SPIUNet sob seu controle, sendo que outros 02 (dois), embora de uso da UJ, estão sob controle da Gerência de Patrimônio da União – GRPU/SC, e outro ainda não foi efetuado o devido registro no sistema de controle dos imóveis e nem na contabilidade.

O resultado dos exames evidenciou a seguinte situação:

a) 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)
06	06	0	01	0	0

Legenda: (a) Caracteriza erro de registro; (b) caracteriza a situação do Ativo Oculto; (c) enseja caracteriza a situação do Ativo Fictício; (d) caracteriza a situação de Subavaliação do Ativo.

Conforme apontado em item específico neste Relatório, a gestão dos bens imóveis permanece apresentando fragilidades nos controles relativos às informações contidas no SPIUnet sobre Bens de Uso Especial da União sob a responsabilidade da Unidade e nos registros contábeis, tais como: falta de registro de imóvel, de regularização do regime de imóveis, falta de transferência de responsabilidade sobre os imóveis no SPIUnet e ausência de adequada contabilização.

Desta forma, não foram regularizadas na integralidade as pendências apontadas em Relatórios anteriores quanto aos registros disponíveis no sistema SPIUnet, que permanecem com o registro de apenas 03 (três) imóveis, sendo 02 (dois) para a Superintendência do INCRA/SR(10)SC, um próprio nacional na cidade de Canoinhas, no valor de R$ 7.145.000,00, e outro locado que encontra-se em fase de entrega ao proprietário, e 01 (um) da Unidade Avançada da SR(10)SC locado de terceiros, muito embora a Unidade atualmente administre 06 (seis) imóveis.

Verificamos que no sistema SIAFI não consta, na conta contábil 14211.10.00 (bens imóveis de uso especial), o registro dos valores que deveriam ter sido apropriados. Ressalta-se que as ocorrências comprometem o Balanço Geral das Contas prestadas pelo Presidente da República.

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

Os valores pertinentes ao custo de manutenção do imóvel apresentados pela Unidade são os seguintes:

	GASTOS REALIZADOS COM A MANUTENÇÃO DE IMÓVEIS	
	PRÓPRIOS E DA UNIÃO	LOCADOS DE TERCEIROS
VALORES TOTAIS	R$ 0,00	R$ 7.980,00
PERCENTUAL SOBRE O TOTAL	0%	100%

Em análise dos gastos com manutenção de imóveis, nota-se que a UJ possui gastos reduzidos com reformas de imóveis de terceiros, e não possuía imóveis próprios até o exercício de 2012, quando passou a ocupar um imóvel recém-construído, e que não necessitará de reformas nos próximos anos.

c) Gastos com Locação de Imóveis de Terceiros

Qtde Existente	Qtde Avaliada	Qtde em que foi detectada irregularidade (preço contratado superior ao preço de mercado)
02	01	0

Até meados de 2012 a Unidade possuía dois imóveis locados, sendo analisada a pertinência dos valores de locação de apenas um destes, e não foi identificado divergência em relação aos valores de mercado. Os gastos com manutenção do exercício indicam um reduzido custo, não sendo a materialidade significativa em relação aos valores dos imóveis em locação.

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

A estrutura de pessoal que a Superintendência do INCRA/SR(10)SC dispõe para gerir os bens sob sua responsabilidade é composta de 01 (um) servidor operacional, e a supervisão da chefia de Administração, os quais são considerados suficientes para atuar de forma adequada e tempestiva em relação às ações necessárias à boa e regular gestão dos bens imóveis.

Todo o controle é realizado por meio do Sistema SPIUnet, responsável pelo gerenciamento dos bens imóveis de uso especial da União, o qual está interligado com o SIAFI para facilitar a execução do balanço patrimonial da Unidade.

Os aspectos de controle interno que apresentam fragilidade foram: o ambiente de controle, em face da limitação quanto ao conhecimento das normas específicas e rotinas necessárias para registro junto ao SPIUNet e SIAFI por parte do corpo funcional e da ausência de manuais e rotinas claramente definidas, o que contribui para ocorrência de diversas falhas na gestão do patrimônio imobiliário da Unidade, dentre as quais se destacam: ausência de informação fidedigna da situação patrimonial da Unidade, intempestividade nos registros de dados nos sistemas, ausência de dados comprometendo a fidedignidade das Demonstrações Contábeis da União. Outro aspecto de controles internos frágeis está relacionado a ausência de avaliação de riscos na gestão patrimonial e do não estabelecimento de procedimentos de controles em face dos riscos de ocorrência de desvios e prejuízos para a Administração nessa área. A Direção da entidade não efetua adequado monitoramento das diversas situações e não são estabelecidos indicadores de gestão para a área indicando fragilidade no aspecto da informação e comunicação. Quanto ao aspecto de monitoramento, as recomendações reiteradamente efetuadas pela CGU não estão sendo implementadas tempestivamente.

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

2.12 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Ao longo do exercício de 2012, o Tribunal de Contas da União proferiu os Acórdãos n.°s 57/2012 – Plenário, 253/2012 – 2° Câmara e 2001/2012 - Plenário; cujas determinações não contemplavam o monitoramento por parte da Controladoria Geral da União ou da Secretaria Federal de Controle.
Com relação 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 recomendações pendentes de anos anteriores e emitidas durante a gestão 2012 com posterior verificação do atendimento das mesmas.

O Quadro abaixo mostra os resultados da análise.

Status	Ordens de Serviços Homologadas antes e em 2010	Ordens de Serviços Homologadas em 2011	Ordens de Serviços Homologadas em 2012	Total	%
Atendida	11	2	2	15	63%
Cancelada	0	0	0	0	0%
Em Análise pelo Controle Interno	0	0	3	3	13%
Enviada ao Gestor	0	0	0	0	0%
Prorrogada	0	0	0	0	0%
Reiterada	3	1	2	6	25%
Total	14	3	7	24	100%

A partir de uma análise meramente quantitativa, percebe-se que houve uma diminuição do estoque de recomendações pendentes de atendimento entre o início e o final do exercício de 2012.

2.14 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

As informações pertinentes à Carta de Serviços ao Cidadão não fizeram parte desta análise, pois só são aplicáveis à Unidade sede do INCRA em Brasília-DF.

2.15 Avaliação do CGU/PAD

A Unidade ainda não promoveu a designação de responsável para os registros no sistema CGU-PAC por entender não ser aplicável. Contudo, por força do parágrafo 2°

do art. 4° da Portaria INCRA/P/191 e do art. 6° da Portaria INCRA nº 290/2008, cabe ao Dirigente do Incra/SC fazer a designação, tendo em vista ser responsabilidade da Unidade registrar no referido sistema os eventos relacionados a processos administrativos instaurados no âmbito da Superintendência Regional.

2.16 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

Inicialmente cabe destacar que a Unidade não tem em sua estrutura Unidade de Auditoria Interna, de modo que o Parecer sobre as contas da Unidade foi produzido pela Unidade de Auditoria Interna sediada em Brasília.

O Parecer da Auditoria Interna referente ao exercício de 2012, embora devesse tratar do Incra/SC, via de regra, contempla dados e análises nacionais da atuação do Incra, inclusive em relação aos controles internos e ações de capacitação.

As únicas abordagens constantes do Parecer referentes ao Incra/SC se relacionam a dados gerais sobre licitações e convênios.

De acordo com as informações do Parecer, durante o exercício de 2012, o Incra/SC não foi objeto de auditorias por parte da Unidade de Auditoria Interna.

A baixa atuação da Unidade de Auditoria Interna no âmbito da gestão do Incra/SC pode explicar a alta incidência de falhas detectadas pela CGU sobre processos licitatórios, inexigibilidades e dispensas de licitação, suprimento de fundos, análise de prestação de contas de convênios, controle de frota de veículos, concessão de diárias, entre outras registradas neste Relatório

2.17 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 inclui 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 54210.000373/2013-67.

A Parte B do Anexo II da DN TCU nº 119/2012 estabeleceu como conteúdo específico para a UJ *"apresentar o cronograma de levantamento relativo à documentação cartorária de imóveis rurais acima de 10.000,0000 ha (Portaria/Incra/nº 12/2006), dos cartórios de registro de imóveis"*. A Unidade, por sua vez, informou que todos os imóveis acima de 10.000,000 hectares, sob sua jurisdição já foram objeto de fiscalização, de acordo com o disposto na Portaria n.º 12/2006, não restando, portanto, passivo.

2.18 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse 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 emtiu-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

Acerca do componente ambiente de controle, identificamos fragilidades nas áreas de gestão de transferências, de patrimônio imobiliário e de licitações. No componente Avaliação de risco, identificamos fragilidades nas áreas de gestão de transferências e de patrimônio imobiliário. No componente procedimentos de controle, identificamos fragilidades nas áreas de gestão de transferências e de licitações. E nos componentes informação e comunicação e monitoramento, identificamos fragilidades nas áreas de gestão de recursos humanos e de licitações.

Ressalta-se que todas as áreas estão diretamente relacionadas aos principais macroprocessos finalísticos da Unidade. Diante do exposto, não se há como afirmar com razoável certeza que há suficiência de controles internos para atingimento dos objetivos estratégicos.

2. 19 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

6.3.1.1

Detecção de irregularidades na concessão de diárias no âmbito do INCRA/SC, causando prejuízo ao Erário no montante de R$ 3.115,31.

7.1.1.3

Falhas em procedimento licitatório, ocasionando adjudicação e homologação de licitação na qual sete das oito participantes foram desclassificas e cuja única proposta classificada era 36% superior ao da melhor proposta, resultando em ato administrativo desvantajoso economicamente para a Administração.

3. Conclusão

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

Florianópolis/SC, 11 de Julho de 2013.

Relatório supervisionado e aprovado por:

_____

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de Santa Catarina

Achados da Auditoria - nº 201305878

1 Agricultura Familiar

1.1 Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Identificação dos Programas temáticos com Ações descentralizadas.

Fato

Tomando como base o Plano Plurianual (PPA) 2012/2015 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, as informações contidas no Relatório de Gestão da Unidade e os dados da execução orçamentária e financeira do SIAFI, identificamos abaixo os Programas que tiveram ações descentralizadas e estão a cargo da Superintendência Regional do INCRA no Estado de Santa Catarina, identificando o montante da despesas executada pela referida Unidade.

UG: 373070 - SUP. INCRA EM SANTA CATARINA - SR-10/SC

Programa Descrição	Despesa Executada	Repres. % Programa/Despesa Total UJ
2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária	7.197.392,32	37,25%
2012 - Agricultura Familiar	5.048.651,63	26,13%
2034 - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial	4.355.419,26	22,54%
2120 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário	2.475.582,40	12,81%
2029 - Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	238.492,95	1,23%

0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União	7.119,48	0,04%
DESPESA TOTAL UJ - EXERCÍCIO DE 2012:	**19.322.658,04**	**100,00%**

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Informação básica das principais Ações sob responsabilidade da UJ.

Fato

Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pela Superintendência Regional do INCRA em Santa Catarina – INCRA/SR-10/SC no exercício de 2012, considerando-se para seu elenco, os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a 89,83% do total das despesas executadas pela UJ, conforme discriminado abaixo:

Programa Descrição	Ação Descrição	Finalidade	Forma de Implementação/ Detalhamento	Despesa Executada	Repres. % da Ação / Desp. Total UJ	Repres. % da Ação / Programa
2012 - Agricultura Familiar	4470 - Assistência técnica e extensão rural para Reforma Agrária	Viabilizar a Assistência Técnica e a Extensão Rural às famílias dos Projetos de Assentamento, visando promover processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades agrícolas e não agrícolas, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais, contribuindo para a melhoria da renda, da segurança alimentar, da diversificação da produção e acesso as políticas públicas, visando alcançar a sustentabilidade econômica e socioambiental nos assentamentos da reforma agrária.	Implementação Direta e Descentralizada	5.048.651,63	26,13%	100,00 %
2034 - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial	0859 - Indenização das benfeitorias e de terras aos ocupantes de imóveis em áreas reconhecidas para as comunidades quilombolas	Obter terras e indenizar benfeitorias dos territórios reconhecidos e demarcados para titulação em nome das comunidades remanescentes de quilombos.	Implementação Direta	4.263.111,94	22,06%	97,88%
2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária	8396 - Implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento	Prover ou recuperar a infraestrutura básica dos projetos de assentamento rural, necessária à viabilização do processo produtivo e do desenvolvimento sustentável.	Implementação Direta e Descentralizada	3.517.365,53	18,20%	48,87%
	0427 - Concessão de crédito-instalação às famílias assentadas	Dar condições de subsistência e sustentabilidade às famílias assentadas pelo INCRA por meio da concessão de crédito, em suas várias modalidades.	Implementação Descentralizada:	2.013.800,00	10,42%	27,98%
	4460 - Pagamento de indenização inicial nas aquisições de imóveis rurais para reforma agrária	Obter áreas rurais por desapropriação ou aquisição direta para implantação de assentamentos de trabalhadores rurais, permitindo a imediata imissão na posse.	Implementação Direta	189.563,35	0,98%	2,63%

	8387 - Vistoria e avaliação para obtenção de imóveis rurais	Promover a identificação, vistoria e avaliação de imóveis rurais para fins de desapropriação ou de aquisição por compra e venda e outras formas de obtenção.	Implementação Direta	122.500,21	0,63%	1,70%
	2109 - Assistência social, técnica e jurídica às famílias acampadas	Prestar assistência social, técnica e jurídica às famílias acampadas de trabalhadores rurais sem-terras, contribuindo para a garantia dos direitos humanos e buscando um processo de inclusão social e produtiva dessas famílias.	Implementação Direta	27.557,57	0,14%	0,38%
	8384 - Cadastro, seleção e homologação de famílias beneficiárias do programa nacional de reforma agrária	Assentar famílias do público da Reforma Agrária por meio da obtenção de imóveis rurais, criar e implantar projetos de assentamento sustentáveis com infra-estrutura básica, crédito instalação e licenciamento ambiental, e proceder a supervisão ocupacional dos lotes.	Implementação Direta	19.952,87	0,10%	0,28%
2120 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário	2000 - Administração da Unidade	Constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em programas ou ações finalísticas.	Implementação Direta	2.154.644,06	11,15%	87,04%
SUB-TOTAL DA DESPESA POR AÇÃO				17.357.147,16	89,83%	
DESPESA TOTAL - UJ - EXERCÍCIO DE 2012				**19.322.658,04**	**100,00%**	

1.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Execução parcial de metas e falta de planejamento prévio de ações executadas.

Fato

De acordo com análises procedidas na execução física e financeira de ações realizadas em 2012 de responsabilidade do INCRA-SR(10)SC, selecionadas segundo o ótica do controle com base nos critérios de materialidade, relevância e criticidade, e ainda seu impacto nos objetivos finalísticos da Unidade, verificamos os seguintes valores:

Nº AÇÃO	DESCRIÇÃO META	UNID. MED. META	META FÍSICA			META FINANCEIRA			TAXA AVAL. AÇÃO (%)(3)
			PREVISTA	REALIZADA	TX. DE EXEC. FÍSICA (%) (1)	PREVISTA	REALIZADA	TAXA DE EXEC. FINAN. (%) (2)	
4470	Família Assistida	Família	0	5.169	NA	0,00	50.371,79	NA	NA
0859	Área Indenizada em Hectares	Ha	285	200	-29,82	3.475.875,51	2.290.289,15	-34,11	31,97
8396	Família Atendida	Família	381	0	-100,00	3.499.813,65	333.952,03	-90,46	95,23
0427	Família Atendida	Família	229	482	+110,48	5.148.608,00	1.652.400,00	-67,91	(*)
4460	Área Obtida	Ha	366	0	-100,00	1.494.420,28	32,27	-100,00	100,00
8387	Área Vistoriada	Ha	10.600	6.516	-38,53	106.300,00	122.364,49	+15,11	(*)
2109	NA	NA	NA	NA	NA	0,00	27.557,57	NA	NA

8384	Família Assentada	Família		190	79	-58,42		25.579,22	18.949,77	-25,92		42,17
2000	NA	NA		NA	NA			0,00	0,00	NA		NA
SUB-TOTAL - DESPESA PREVISTA X REALIZADA								**13.750.596,66**	**4.495.917,07**	**-67,30**		
TOTAL DA DESPESA LIQUIDADA - EXERC. 2012									**19.322.658,04**	**76,73**		

Fonte: Relatório de Gestão –INCRA/SC/2012
Legenda: NA – Não avaliada

DESCRIÇÃO DA AÇÃO:
4470 - Assistência técnica e extensão rural para Reforma Agrária
0859 - Indenização das benfeitorias e de terras aos ocupantes de imóveis em áreas reconhecidas para as comunidades quilombolas.
8396 - Implantação e recuperação de infraestrutura básica em Projetos de Assentamento
0427 - Concessão de crédito-instalação às famílias assentadas
4460 - Pagamento de indenização inicial nas aquisições de imóveis rurais para reforma agrária
8387 - Vistoria e avaliação para obtenção de imóveis rurais
2109 - Assistência social, técnica e jurídica às famílias acampadas;
8384 - Cadastro, seleção e homologação de famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária
2000 - Administração da Unidade

OBS:
(¹) Taxa de Execução Física: = ((Meta física realizada / Meta física prevista x 100) -100) - Estabelece a diferença percentual entre o valor percentual alcançado do executado e o previsto da meta física e o valor percentual da meta ideal de referência (Meta de realização de 100%), indicando a defasagem da realização das metas físicas);
(²) Taxa de Execução Financeira: = ((Recursos realizados / Recursos previstos x 100) – 100) – Estabelece a diferença percentual entre o valor percentual da relação do executado e o previsto da meta financeira e o valor percentual da meta ideal (Meta de utilização de 100%) , indicando a defasagem da realização das metas financeiras);
(³) Taxa de Avaliação da Ação = 100 – (Taxa de Execução Física + Taxa de Execução Financeira / 2).
(*) Taxa calculada não reflete discrepância identificada.

NOTA: Foram utilizados os seguintes graus de valoração para as taxas dos indicadores acima, de forma a aferir sua adequabilidade e o grau de eficácia na execução das ações:

Grau de Valoração	Taxa
Excelente	0 - 10
Bom	11 - 30
Regular	31 - 49
Insuficiente	50 - 100

Em face dos resultados obtidos conforme Quadro acima, e das informações prestadas no Relatório de Gestão de 2012, identificamos as seguintes inconsistências:

a) Nas Ações 4470 - Assistência técnica e extensão rural para Reforma Agrária e 2109 - Assistência social, técnica e jurídica às famílias acampadas, não consta a fixação de metas físicas e financeiras embora a Unidade tenha recebido dotação orçamentária para a Ação 4470 (Valor de R$5.049.069,69) e executado despesas com a Ação 2109, indicando inconsistências no processo de fixação das metas para o exercício de 2012.

b) Nas Ações 0427 - Concessão de crédito-instalação às famílias assentadas e 8387 - Vistoria e avaliação para obtenção de imóveis rurais constata-se uma discrepância significativa entre as metas físicas e financeiras. Na Ação 0427 foi executado um

percentual físico de 110,48% superior à meta fixada, enquanto que em termos financeiros houve uma expressiva redução no montante de recursos necessários para realizar a meta, num percentual de - 67,91 %, ou seja, precisou-se gastar menos de 1/3 dos recursos previstos para superar, acima do dobro, a meta física, o que, embora seja um situação favorável, evidencia a necessidade de identificação dos fatos que o motivaram e a análise pelas áreas responsáveis.

De maneira diversa, na Ação 8387 ocorreu a realização de uma meta física inferior 38,53% em relação à meta fixada, o que caracteriza uma taxa de execução regular, enquanto que se efetuou um dispêndio maior de recursos, que ultrapassou o valor estimado em 15,11%, evidenciando um aspecto de planejamento não favorável.

Os dois casos servem para apontar a necessidade de identificação e análise dos fatores que ensejaram tais resultados, se advindos de inadequação do planejamento (bases de cálculos de custos e necessidade de recursos deficientes) ou se decorrentes de aumento da eficiência ou se por ineficiência na execução, com a adoção das medidas que se apresentem necessárias para melhoria dos processos gerenciais e operacionais.

c) Nas Ações 0859 - Indenização das benfeitorias e de terras aos ocupantes de imóveis em áreas reconhecidas para as comunidades quilombolas, 8396 - Implantação e recuperação de infraestrutura básica em Projetos de Assentamento, 4460 - Pagamento de indenização inicial nas aquisições de imóveis rurais para reforma agrária e 8384 - Cadastro, seleção e homologação de famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária, as Taxas de Avaliação da Ação, que demonstram o grau de execução das metas física e financeiras quanto comparadas, apresentaram os seguintes valores, respectivamente, 31,97% (grau Regular), 95,23% (grau Insuficiente), 100,00 (grau Insuficiente) e 42,17% (grau Regular).

Causa

Falta de adequação do processo de planejamento fixado pela Unidade às situações relacionadas aos processos de trabalho de forma a compatibilizar as estimativas de metas físicas e financeiras a realidade da execução das atividades que englobem atuação de outros órgãos ou instâncias, ensejando a realização de estimativas distorcidas.

As metas físicas e financeiras estabelecidas não são totalmente vinculadas às previsões orçamentárias e à realização das despesas fixadas e contidas nas peças orçamentárias para o exercício, e no próprio histórico de realização das despesas.

Manifestação da Unidade Examinada

Foram colhidas junto às avaliações contidas no Relatório de Gestão da Unidade as justificativas apresentadas para não cumprimento das metas físicas e financeiras estabelecidas para o exercício de 2012, em relação às Ações selecionadas pela equipe de auditoria, e que foram expressas nos seguintes termos:

Quanto ao item “a”, não constam justificativas para o referido fato.

Quanto ao item "b":
Em relação à Ação 0427, embora tenha superado a meta prevista, foram apontados fatores que vem impactando a realização da Ação, quais sejam:
- Aposentadoria e remoção de servidores da Unidade, com descontinuidade de trabalhos;
- Mudança de sede da Unidade;
- Movimento grevista dos servidores.
Quanto a Ação 8387, foram relacionados os seguintes fatores limitantes:
- Contingenciamento de recursos;
- Mudança de sede inviabilizando execução de serviços;
- Aprovação do novo código florestal.

Quanto ao item "c", para a Ação 0859 não foram apresentadas análises no Relatório de Gestão.
Quanto a Ação 4460, as razões para não atingimento foram as mesmas das informadas na Ação 8387, e foram relacionados aos seguintes fatores limitantes: - Contingenciamento de recursos; - Mudança de sede inviabilizando execução de serviços; - Aprovação do novo código florestal.

Em relação à Ação 8384, a justificativa para os quantitativos reduzidos seriam em face da mudança na Legislação que disciplina os trabalhos de fiscalização e na dificuldade de aquisição de áreas.

Em relação à Ação 8396, os fatores impeditivos alegados dizem respeito a falta de profissional de engenharia nos quadros da Unidade em 2012, sendo suprida somente no final do exercício.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305878/023, os Dirigentes foram cientificados dos fatos identificados e solicitados a apresentar suas razões de justificativas para as ocorrências, tendo os mesmos apresentado por meio do Ofício INCRA/SR(10)G/nº 867/2013 as seguintes considerações:

Quanto ao apontado no item "a", argumentam que:

(...)

"Ação 4470 - Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária

A meta física apontada como realizada refere-se ao convênio de ATES pactuado em exercício anterior (2008). A execução financeira (R$ 50.371,79) corresponde aos recursos residuais despendidos em face da prorrogação do referido Convênio até o mês de abril/2012.

A dotação orçamentária prevista (R$ 5.049.069,69) objetivou o atendimento de nova contratação do serviço de ATER através de Chamada Pública, o que se efetivou em dezembro/2012, com contratos publicados no D.O.U em janeiro/2013.

Segundo o Manual de Conceitos do Módulo de Monitoramento e Avaliação (págs. 69 a 72), para se computar como Meta Física executada na Ação 4470, considera-se o encerramento dos cronogramas de contratos/convênios encerrados no exercício em questão. Como ainda que se efetivasse a contratação via Chamada Pública no início do exercício de 2012, o encerramento dos cronogramas, em tese só ocorreria em 2013, não se estimou meta física para o referido exercício.

O aparente descompasso com a Meta Física realizada (5.169) e a Meta Física Prevista (0) se deveu ao fato da prorrogação do Convênio iniciado em 2008, cujo cronograma se encerrou em abril/2012 – quando a previsão era de encerramento em 2011 - contabilizando assim, segundo dispõe o mesmo Manual acima referido, como meta física executada no exercício de 2012. Nesse sentido, houve também um aparente descompasso entre a Meta Orçamentária Prevista (R$ 5.049.069,69, alusiva à nova contratação que não teria como ser contabilizada na meta física executada de 2012, conforme afirmado acima) e a Execução financeira (R$ 50.371,79), correspondente às despesas com a prorrogação do anterior convênio, que, ao final contabilizou a integralidade da meta física de 2012.

Dessa forma, o descompasso não se refere à deficiência do planejamento físico e orçamentário da ação, mas sim na falta de sincronicidade entre os conceitos que orientam a inserção dos dados da execução física e financeira no SIR – Módulo Monitoramento em relação às diversas ações e programas, cuja execução estão a cargo desta SR-10.

Cabe ressaltar que a orientação recebida da Diretoria de Gestão Estratégica, responsável por todos os dados institucionais, é que as informações prestadas no Relatório de Gestão anual devem ser aquelas retiradas dos relatórios extraídos do sistema SIR.

Ação 2109 - Assistência Social, Técnica e Jurídica

No que tange esta ação, a não previsão de Metas Físicas se deve ao fato de que a Unidade ficou responsável apenas pela logística da entrega de Cestas de Alimentos, as quais, por força do Acordo de Cooperação entre o INCRA, MDA, MAPA, Ministério da Pesca e Aqüicultura, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, CONAB, FUNAI, FUNASA e Fundação Cultural Palmares e o Ministério do Desenvolvimento Social (em anexo), são adquiridas pela CONAB e a gestão é feita pelo MDS (Cláusula Segunda II e II, do Termo de Cooperação)."

Quanto ao apontado no item “b”, argumentaram que:

“Ação 0427

O critério atual de contabilização das Metas Física e Financeira executadas na Ação 0427 - Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas incorpora todas as modalidades de Crédito previstas, cujos valores são diversos, definidos através da NE INCRA nº 74 e sua aplicação segue os procedimentos estabelecidos na NE INCRA nº 79.

Acrescente-se a isso o fato de que a definição da meta física do exercício de 2012 foi estabelecida pelo INCRA-Sede, com base no registro histórico de execução física e financeira da SR-10, em cada uma das modalidades de crédito instalação, não contemplando as informações referentes à demanda efetiva de concessão das várias modalidades previstas. Desta forma, considerando que em exercícios anteriores a execução física e financeira na modalidade Aquisição de Materiais de Construção (modalidade de maior valor financeiro atualmente) foi expressiva, contaminando a média e elevando a projeção da meta orçamentária prevista.

Todavia, no exercício de 2012 as modalidades com maior demanda reprimida e que resultou em uma maior execução física foram: a aplicação do Crédito Recuperação Materiais de Construção (241 famílias efetivamente atendidas) e do crédito Adicional Fomento (129 famílias), seguidos da modalidade dos créditos Fomento (93 famílias), Aquisição de Materiais de Construção (17 famílias) e Apoio Inicial (2 famílias).

Desta feita, a execução do Programa Crédito Instalação em modalidades de valores inferiores ao da modalidade que balizou a definição da meta orçamentária, permitiu uma circunstância relativamente favorável onde se superou a realização da meta física prevista em número de famílias com a execução de modalidades de valores menores.

Ação 8387

O Relatório de Gestão 2012 contempla algumas justificativas para o não atingimento da meta física, acrescido dos seguintes fatores:

1 – Processos de obtenção iniciados no ano de 2012 e ainda se encontram em fase de análise documental. Tratam-se de procedimentos complexos e morosos, em especial pela adoção do novo regramento instituído pela Portaria nº 05 de 31 de janeiro de 2013, a qual determina que a avaliação do imóvel rural seja realizada em conjunto com a fiscalização;

2 - Alguns conceitos definidos no novo código florestal, lei 12.727/12, para a Região Sul do Brasil, ainda não foram tratados e orientados tecnicamente o seu procedimento pelo INCRA-Sede/Diretoria de Obtenção inviabilizaram a continuidade

de alguns processos que carecem da referida definição para continuidade do trâmite processual estabelecido na referida Portaria;

3 - Inibição por parte da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para liberação de áreas fiscalizadas e aprovadas tecnicamente para implantação de projeto de assentamento;

No que tange aos recursos financeiros disponibilizados, com acréscimo de 15,11% a mais ao previsto, justifica-se em virtude da inclusão de motorista oficial em todas as viagens realizadas, procedimento que apesar de normatizado, não era adotado em períodos anteriores, principalmente em face da ausência de motoristas (cargo, inclusive já extinto) na Unidade.

Houve também o acompanhamento técnico dos servidores do Serviço de Cartografia, lotados na Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária em todos os trabalhos devido a não disponibilização de imagens aéreas das áreas rurais. Diante do ao alto custo de aquisição, resultou num maior período de permanência dos cartógrafos a campo para efetuar o levantamento, em especial nos três primeiros bimestres de 2012, impactando assim no maior dispêndio de recursos com diárias.

Ocorreu também aumento no fluxo dos trabalhos de fiscalização de algumas áreas, motivado pela ordem técnica de extensão do conceito de imóvel rural. Para exemplificar esse novo procedimento, onde se iniciou a fiscalização de apenas um produtor rural desdobrou em abertura de 14 processos administrativos, demandando tempo maior de fiscalização e deslocamentos.

Cabe ressaltar ainda que a partir da Portaria Nº 05 de 31 de janeiro de 2013, em substituição à Resolução/Incra/CD/Nº 05/2012, cada processo administrativo de fiscalização segue em paralelo com o procedimento de avaliação. Antes destas determinações, a avaliação do imóvel somente era necessária caso o imóvel fiscalizado se apresentasse como improdutivo."

Quanto ao contido no item "c", argumentam que:

"Ação 8396

No que tange à ação 8396, os valores empenhados se referiram à efetivação de 4 contratos. Cabe ressaltar que, apesar da SR ter conseguido o remanejamento de um profissional do INCRA-Sede para a elaboração de projetos para a efetivação dos 4 contratos, visando à implantação de estradas nos P.As. José Maria, (Município de Abelardo Luz), Miguel Fortes (Município de Taió), 17 de abril (Município de Campo Belo do Sul) e 25 de março (Município de Correia Pinto).

Por questão de conceitos para preenchimento do Módulo Monitoramento, apenas o contrato referente às estradas do P.A. José Maria foram contabilizados como iniciados

ainda em 2012. Os demais foram contabilizados para 2013, em virtude da data de publicação no D.O.U.

Ressalte-se ainda que ainda em face dos conceitos, só contabiliza-se no Módulo Monitoramento a meta física realizada quando há o recebimento provisório ou definitivo da obra iniciada e concluída no mesmo exercício (Manual de Conceitos do Módulo Monitoramento e Avaliação, pags. 44 a 47).

Assim, o apurado no exercício de 2012 foi a finalização da implantação de 37 Km de estradas, beneficiando 35 famílias, e recuperação de 23 Km, beneficiando 94 famílias, em empreendimentos que se iniciaram em exercícios anteriores.

Cabe ressaltar que a ausência de servidor habilitado na SR(10)SC fez com que Convênios com Prefeituras Municipais não pudessem ser formalizados, vez que a análise técnica prévia dos projetos/propostas é fundamental para sua aprovação. Essa condicionante se alicerça na experiência de exercícios anteriores que apontou que várias propostas apresentadas por convenentes eram inexequíveis ou os requisitos mínimos não estão devidamente mensurados e contemplados no levantamento para estabelecer o valor mínimo de custos das obras. Um exemplo é a identificação do local onde se situa a jazida de onde serão retirados os materiais a serem aplicados nas estradas.

Nesse sentido, embora existia uma expectativa de superar essa lacuna de especialista quando do empenho dos recursos, seja através de remanejamento de profissional de outra SR ou até mesmo do INCRA-Sede, só se logrou êxito para suprir as atividade de elaboração de novos projetos referentes aos 4 contratos citados acima, não viabilizou-se profissionais para a análise das propostas das convenentes e pactuação de convênios de implantação e recuperação de estradas.

Os valores gastos na ação (R$ 333.952,03) correspondem ao custo de acompanhamento de obras iniciadas em exercícios anteriores, além de pagamentos de ARTs e despesas de deslocamento para viabilizar a elaboração dos projetos referentes aos 4 contratos efetivados.

Ação 8384

O não alcance das metas previstas na referida ação sofre influência do não atingimento das metas das ações 8387 e 4460. No entanto, outras circunstâncias internas também impactaram o referido resultado:

1 – Durante o exercício de 2012, na área de execução das atividades desta ação aposentou-se uma servidora e outra foi remanejada para o Serviço de Desenvolvimento Humano, ficando o serviço de implantação prejudicado até um novo movimento de gestão quando um servidor da cartografia foi designado para atender às demandas e atividades afetas à referida Ação;

2 – Descontinuidade dos trabalhos de supervisão ocupacional: uma das atividades desenvolvidas pela Unidade que produz impacto direto no alcance da meta de famílias assentadas é o processo de supervisão ocupacional, que consiste na fiscalização da regularidade da ocupação dos lotes destinados aos beneficiários do Programa de Reforma Agrária, disciplinado atualmente pela IN n.º71/2012. O processo de revisão ocupacional periódica, além de controle ocupacional resulta na possibilidade de destinação dos lotes vagos e/ou retomados pelo INCRA à outras famílias de agricultores sem terra. No entanto, ao longo do exercício de 2012, mais uma vez a corrida para aposentadoria de servidores atingiu a Divisão de Desenvolvimento, o remanejamento de pessoal se fez necessário, bem como em face da greve dos servidores do INCRA, o referido trabalho também passou por processos de ajustes. Apenas no final do exercício é que foi reativada a equipe para condução dos referidos trabalhos, conforme preceitua os arts. 4º e 5º da IN n.º 71/2002;

3 – Outro fator que tem impactado a celeridade do processo de homologação de famílias assentadas é a o processo de pesquisa dos requisitos necessários à efetivação de beneficiário da Reforma Agrária, perante o SERPRO e também perante a Controladoria Geral da União, conforme dispõe a NE n.º 70/2008. Esse trâmite é feito pelo INCRA Sede, fora da gerência da SR(10)SC.

Ação 4460

Os valores financeiros descentralizados no exercício de 2012, no montante de R$189.563,35, não foram executados para atingimento das metas em razão de pendências jurídicas no âmbito dos processos afetos à referida ação. Como exemplo, registramos a existência de um processo concluso em 2012 que não prosperou por pendências jurídicas que não se solucionaram a ponto de prosseguir para expedição do decreto presidencial.

Além disso, algumas áreas pretendidas para liberação no ano de 2012, com expectativas de comporem a meta física, apresentaram passivo frente à Procuradoria da Fazenda Nacional. Todos os entraves técnicos, agronômicos e jurídicos por esta Autarquia, dependendo exclusivamente de atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Entendemos necessário contemplar no estabelecimento da meta física todas as intercorrências no âmbito dos processos, sob pena de configuração de falhas no planejamento que resultem na diminuição da eficácia das atividades da Unidade no âmbito da referida ação.

Ação 0859

Em relação à Indenização de Benfeitorias e de Terras aos Ocupantes de Imóveis em Áreas Reconhecidas para as Comunidades Quilombolas, a meta física do exercício de 2012 foi fixada pelo INCRA-Sede, embora a capacidade operacional e a previsão de atingimento da meta, considerando as condições da atividade afeta na Unidade fosse inferior.

Observação geral em relação à fixação das metas físicas e orçamentárias no exercício de 2012

No exercício de 2012 o processo de construção do Plano de Compromisso não foi conduzido de forma participativa, diferente da proposta que se encontra em fase de conclusão neste ano de 2013. A fixação das metas orçamentárias e físicas foi estabelecia em nível nacional, com forte influência dos ajustes decorrentes do Decreto n.º 7.680/2012, saindo da governabilidade da SR(10)SC."

Análise do Controle Interno

Em relações às justificativas apresentadas no Relatório de Gestão do INCRA/SC, convém efetuar as seguintes considerações:

Em relação ao fato constante do item "a", não foram consignadas justificativas para a ausência de metas nas ações 4470 e 2109.

Em relação ao item "b", as justificativas apresentadas na Ação 0427 não enfocam as razões para a superação excepcional da meta nesta ação, frente à redução nos valores financeiros necessários. Em que pese a ocorrência de fatores limitativos da realização das atividades, ainda assim a Unidade superou suas projeções, indicando a necessidade de melhor identificar as causas para tais resultados.

Quanto a Ação 8387, não é plausível relacionar o contingenciamento de recursos como impeditivo do atingimento da meta visto que os valores repassados à Unidade superaram o previsto, sendo que em termos físicos é que não houve o cumprimento. Certamente outros fatores podem ter afetado a execução, no entanto não foram explicitados, bem como não consta avaliação quanto ao aspecto de execução como apontado acima.

Em relação ao apontado no item "c", não houve justificativas quanto a Ação 0859, não sendo possível emitir opinião.

Quanto à Ação 4460, verifica-se que realmente a política de contingenciamento de recursos podem afetar diretamente as atividades previstas. No entanto, mesmo os

valores financeiros descentralizados no exercício de 2012, no montante de R$189.563,35, não foram executados para atingimento das metas.

Quanto à Ação 8384, a justificativa contida no Relatório de Gestão é contraditória visto que afirma que houve uma simplificação nos procedimentos de fiscalização a partir da nova legislação, o que, portanto, não seria impeditiva do atingimento das metas. Quanto à dificuldade na aquisição de terras não foram explicitados quais fatores tornam a ação restritiva.

Em relação à Ação 8396, a carência de pessoal realmente é um fator impeditivo ao atingimento das metas, no entanto, verificamos que a maior parte dos recursos seria destinada as transferências por meio de Convênios a serem executados pelos Municípios beneficiados. Assim, tais ações ficariam a cargo desses entes, cabendo à Unidade providenciar o acompanhamento das ações.

Em relação às considerações apresentadas pelos Gestores em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305878/023, expressamos os seguintes comentários:

Em relação ao item "a", referente à Ação 4470, verificamos que embora fundamentada em diretriz que estabelece a forma de se avaliar as metas executadas quanto a Assistência Técnica e Extensão Rural prevista no módulo de monitoramento, a justificativa não é coerente visto que, as metas devem ser aferidas ao longo de um exercício de execução de determinada atividade, sendo que sua realização ainda que parcial deveria ser contada na proporcionalidade do período executado, como foi computado no caso do período relativo ao encerramento do Contrato anterior. Assim, não há como acatar as razões apresentadas, visto que havia orçamento previsto e foram descentralizados recursos, não sendo plausível a inexistência de meta fixada.

Quanto às razões apresentadas para a falta de planejamento com fixação de metas para a Ação 2109 -Assistência Social, Técnica e Jurídica, entendemos que o fato de existir um Convênio formalmente estabelecido inclusive com realização de despesa sistemática na referida Ação, com alocação de servidores para executá-la e de se constituir em etapa dentro das atividades executadas na Ação, caberia sim a definição de meta a ser alcançada pela Unidade referente a este programa, apurando o total de famílias beneficiadas no exercício.

Relativamente aos argumentos apresentados para o fato apontado no item "b", as considerações apresentadas são coerentes e os impedimentos relacionados dão suporte para a ocorrência de extrapolações, a mais ou a menos, nas metas realizadas no exercício de 2012.

Quanto aos questionamentos apontados no item "c", igualmente os Dirigentes apresentam argumentos plausíveis e coerentes. No entanto, as estimativas de metas fixadas para cada exercício deveriam levar em conta os fatores apontados como impeditivos do alcance das ações que envolvem outros órgãos e instâncias do próprio

Órgão, de forma que sejam compatibilizadas as metas fixadas com a capacidade efetiva da Unidade em atender às suas demandas, evitando-se as superestimativas de produção que seja capaz de realizar.

Recomendações:
Recomendação 1: Adequar os quantitativos de metas a executar em cada Ação, em face da realidade dos processos de trabalho e o prazo efetivo para sua conclusão, evitando superestimar a capacidade da Unidade.

Recomendação 2: Adequar o Planejamento das metas físicas e financeiras da Unidade de acordo com a previsão orçamentária estabelecida na LOA para o Órgão e deste para as Superintendências, de forma a tornar mais realista a fixação de metas, evitando a ocorrência da falta de metas para despesas orçadas.

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de informações relevantes na aferição de metas do exercício de 2012 da SR(10)SC do INCRA.

Fato

Da análise conjunta das informações contidas no Relatório de Gestão da Unidade e das avaliações de resultados promovidas pelas diversas áreas, verifica-se ausência nas informações prestadas e nas análises dos resultados quantitativos e qualitativos das diversas Ações efetuadas por parte da Unidade, de aspectos relacionados ao passivo (demandas existentes) de cada área a que se referem às respectivas Ações previstas e executadas, impossibilitando aferir o grau de eficácia e efetividade da atuação do Órgão no Estado, no que diz respeito à promoção da reforma agrária e garantia de fixação dos assentados à terra, mediante oferecimento de condições estruturais adequadas.

Como exemplo da necessidade de reflexão qualitativa sobre a atuação das diversas áreas do INCRA a partir da realização das ações e consequentemente da execução dos Programas, em se tratando da Ação 0427 (Concessão de crédito-instalação às famílias assentadas), não constam números e aspectos gerais sobre quantas famílias no Estado atualmente estão demandando assistência e nem qual o volume de recursos que seriam necessários para atendimento e quanto a Unidade conseguiu cobrir desse total de famílias. Da mesma forma na Ação 8387 (Vistoria e avaliação para obtenção de imóveis rurais) não consta um quadro geral contendo o quantitativo real das famílias que estão necessitando de acesso à terra, ou seja, qual o passivo existente em volume de hectares a serem obtidos a fim de possibilitar um planejamento de curto, médio e longo prazo, bem como um análise sobre a pertinência de cada Ação/Programa frente às demandas existentes, de forma a aferir a efetividade das políticas e o cumprimento das finalidades das diversas áreas, e consequentemente da Instituição.

Causa

A Unidade não efetua, em suas análises quanto ao atingimento de metas, avaliação quanto à evolução histórica dos aspectos relacionados a essa execução e seu impacto em termos de atingimento de objetivos estratégicos delimitados dentro da política de

reforma agrária, conforme orienta e requer o TCU no subitem 2.3 letra "c", do item 2 Parte A, do Anexo II da DN TCU n.º 119/2012.

Por outro lado, não discrimina de forma clara no Relatório de Gestão, as demandas existentes em relação a cada uma das áreas típicas de sua atuação relacionada à Politica de Reforma Agrária e administração fundiária.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305878/023, os Dirigentes foram cientificados dos fatos identificados e solicitados a apresentar suas razões de justificativas para as ocorrências, tendo os mesmos se manifestado por meio do Ofício INCRA/SR(10)G/nº 867/201, no entanto sem tecer comentários específicos quanto a este ponto.
Também tiveram a oportunidade de apresentar manifestação frente ao Relatório Preliminar de Auditoria, encaminhado por meio do Ofício n° 17982 /2013/CGU-R/SC, de 18.06.2013, mas não apresentar qualquer comentário.

Análise do Controle Interno

Como relatado, entendemos que há necessidade de aprimoramento das rotinas internas da Unidade, fazendo constar, nos próximos Relatórios de Gestão, as informações pertinentes acerca dos resultados alcançados.

Recomendações:
Recomendação 1: Fazer constar das avaliações do Relatório de Gestão dos próximos exercícios, as informações relevantes quanto ao nível de demanda existente relacionada a cada Ação executada e o nível de efetividade da atuação da Unidade frente a estas demandas.

Recomendação 2: Implementar controles de forma a identificar e registrar os quantitativos de serviços demandados pelo público alvo do Incra/SR(10)/SC e afetos a cada uma das ações/metas da Entidade, para fins de aferição da efetividade da atuação do órgão no Estado.

2 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário

2.1 Administração da Unidade

2.1.1 CARTÃO CORPORATIVO

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Falhas nos procedimentos de controle de concessão e aprovação de Suprimentos de Fundos mediante Cartão de Pagamento e na sua utilização pelos supridos.

Fato

Na realização de despesas mediante utilização dos Cartões de Pagamento do Governo Federal – CPGF identifica-se a ocorrência de falhas nos procedimentos de contratação de bens e serviços e fragilidades nos processos de controle das despesas efetuadas e

comprovadas, conforme apontamos abaixo em relação a cada suprido, constatadas na análise dos processos de prestação de contas de suprimento de fundos da Unidade.

A análise foi efetuada cotejando-se os registros contábeis do SIAFI com os comprovantes fiscais apresentados para respaldar os gastos e os comprovantes das transações com cartão, efetuadas no exercício de 2012, por 02 (dois) servidores supridos, dos cinco existentes na Unidade, representando um montante analisado de R$ 11.820,79, e percentualmente de 43,03% do total da despesa por essa modalidade de contratação, que foi de R$ 27.472,51.

1. SUPRIDO: A.J.N. – CPF *.130.759-****

PCSF nº 00001 - Processo nº 54210.000158/2012-85

FINALIDADE/JUSTIFICATIVA	ND AUTORIZ.	PERÍODO DE APLICAÇÃO	PERÍODO DE COMPROVA-ÇÃO	EMPENHO			
				FUND. LEGAL	NE	DATA	VALOR
Atender despesas de manutenção de veículo e carregamento de cestas básicas em viagem a serviço do INCRA/SC.	33.90.39	23/01/2012 a 27/01/2012	28/01/2012 a 30/01/2012	Art. 45, I Dec. 93.872/86 (I - para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento)	2012NE 800027	23/01/12	600,00

MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS

MODAL.	DATA	VALOR SAQUE	NF/REC.	DATA	VALOR	OBJETO	FAVORECIDO/CNPJ	LOCALIDADE	CONST.
SAQUE	23/01/2012	600,00	REC. Nº 000654	23/01/12	600,00	Ref. Carga e descarga de cestas	Sindicato dos Trab. na Movimen. Mercadorias em Geral, Aux. na Adm. de Armaze, Gerais, Conexos, Simil. e Assem. de Herval do Oeste. CNPJ 00.639.019/0001-82	Herval do Oeste.	(a) (b) (c)

1.1. FALHAS IDENTIFICADAS

a) Não consta do recibo o Nome/CNPJ do INCRA como pagante, bem como não consta discriminação dos serviços, com quantitativos e preços, conforme estabelece o Art. 17 da NE/INCRA/Nº31/2002;

b) Prestação de contas realizada em 02/02/2012 fora do prazo estabelecido na proposta, contrariando o disposto no Art. 20 da NE/INCRA/Nº 31/2002;

c) Falta de comprovante de Movimentação de Veículo, conforme exigência contida no inciso VII do Art. 22 da NE/INCRA nº 31/2002;

d) Emissão de empenho na modalidade estimativa e não ordinário, contrariando o disposto no §4º do Art. 14 da NE/INCRA/nº 31/2002.

PCSF nº S/N

FINALIDADE/JUSTIFI-	ND	PERÍODO	PERÍODO DE	EMPENHO

CATIVA	AUTOR..	DE APLICAÇÃO	COMPROVA-ÇÃO	FUND. LEGAL	NE	DATA	VALOR
Atender despesas de viagem com veículos de propriedade do INCRA/SC.	33.90.39	23/04/2012 a 05/05/2012	06/05/2012 a 03/06/2012	Art. 45, III Dec. 93.872/86 (III - para atender despesas de pequeno vulto.	2012NE 800120	20/04/12	2.000,00

MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS

DADOS DOS PAGAMENTOS									CONST.
MODAL.	DATA	VALOR SAQUE	NF/ RECI.	DATA	VALOR	OBJETO	FAVORECIDO/CNPJ	LOCALID.	
SAQUE	25/04/12	600,00	REC. Nº 000673	25/04/12	600,00	Não consta	Sindicato dos Trab. na Mov. Mercadorias em Geral, Aux. na Adm. de Armazens Gerais (..) de Herval D'Oeste 00.639.019/0001-82	Herval do Oeste	(a) (b)
SAQUE	30/04/12	300,00	REC. Nº 000674	30/04/12	300,00	Nada consta	Sindicato dos Trab. na Mov. Mercadorias em Geral, Aux. na Adm. de Armazens Gerais (..) de Herval D'Oeste 00.639.019/0001-82	Herval do Oeste	(a) (b)
SAQUE	09/05/12	500,00	NF Nº 000763	05/05/12	500,00	Serv. Ref. Mão-de-obra do conserto do motor de partida e do limpador parabrisa. Veiculo Placa MGC-1038.	P.M.S Automecânica e Com. de Peças Ltda - ME. CNPJ 07.695.509/0001-45	B. Capoeira, Florianópolis	(c), (d) (e), (f) (g), (i)
SAQUE	08/05/12	430,00	NF Nº 000717	08/05/12	430,00	Serv. de solda e reforço. Veículo Placa - MGC 1038	P.M.S Automecânica e Com. de Peças Ltda - ME. CNPJ 07.695.509/0001-45	B. Capoeira, Florianópolis	(c), (d) (e), (f) (g), (h), (i)

1.2 FALHAS IDENTIFICADAS

a) Não consta do recibo o nome/CNPJ do INCRA como pagante, conforme estabelece o Art. 17 da NE/INCRA/Nº31/2002;

b) Não há especificação e nem quantitativos dos serviços pagos impossibilitando aferir a pertinência dos gastos e sua relação com as atividades da Unidade, caracterizando inobservância ao Art. 17 da NE/INCRA/Nº31/2002;

c) Pagamento mediante saque, quando deveria ser por meio do cartão de crédito, e sem adequada justificativa tendo visto que realizado no município da sede da SR(10)SC, infringindo vedação estabelecida pelo §6º do Art. 45 Dec. 93.872/86, e Art. 2º e 3º da Portaria MDA nº 13/2008;

d) Despesas que poderiam ser realizada pelo processo normal, visto que a Unidade dispõe de frota de veículos e a manutenção dos mesmos deveria ser efetuada por meio de contrato regularmente licitado, contrariando, assim, o Art. 45, caput Dec. 93.872/86;

e) Data da Nota Fiscal nº 00763, do dia 05/05/2012, anterior à data do saque para pagamento que foi 09/05/2012, e numeração da nota com sequencial nº 000763, posterior ao da NF nº 000717, emitida em 08/05/2012, indicando irregularidade na emissão das Notas e no processo de pagamento;
f) Saques realizados após o período máximo de aplicação estabelecido na proposta que foi fixado até 05/05/2012, sem que houvesse prorrogação, contrariando o inciso II do §1º, Art. 17 da NE/INCRA Nº 31/2002;

g) A numeração do dia no campo da data apresenta indícios de não ter sido efetuado pela mesma pessoa que preencheu os demais campos (mês e ano, cabeçalho, descrição, etc), indicando possibilidade de emissão de Nota Fiscal calçada, o que caracterizaria irregularidade dos procedimentos;

h) Despesa realizada em 08/05/2012, posterior ao período de aplicação definido na proposta, que foi até 05/05/12, caracterizando aplicação fora do prazo e descumprimento ao previsto no inciso II do §1º do Art. 17 da NE/INCRA Nº 31/2002;

i) Caracterizado fracionamento da despesa em duas Notas (NF 00717 e 00763), visto os serviços serem da mesma natureza e executados no mesmo local, e com apenas um dia de intervalo, e juntas extrapolarem o limite por nota de R$800,00, vedado pelos §§1º e 2º Portaria MF nº 95/2002;

PCSF nº 0007

FINALIDADE/JUSTIFICATIVA	ND AUTORIZ.	PERÍODO DE APLICAÇÃO	PERÍODO DE COMPROVA-ÇÃO	FUND. LEGAL	NE	DATA	VALOR
Atender despesas de manutenção de veículo e carregamento de cestas básicas em viagem a serviço do INCRA/SC.	339039	04/07/2012 a 27/07/2012	28/07/2012 a 05/08/2012	Art. 45, I Dec. 93.872/86 (Inciso "I - para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento")	2012NE 800203	03/07/12	2.000,00

MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS

DADOS DOS PAGAMENTOS									CONST.
MODAL.	DATA	VALOR SAQUE	NF/ REC.	DATA	VLR.	OBJETO	FAVORECIDO/CNPJ	LOCALI-DADE	
SAQUE	06/07/12	800,00	REC. Nº 000691	06/07/12	800,00	Nada consta	Sindicato dos Trab. na Mov. Mercadorias em Geral, Aux. na Adm. de Armazens Gerais (..) de Herval D'Oeste 00.639.019/0001-82	Herval do Oeste	(a), (b),
SAQUE	13/07/12	500,00	NF Nº 1002	13/07/12	500,00	Serviço elétrico e limpeza dos bicos injetores. Veículo Placa: MGC-1038	EDSON ROGERIO PIERRI JUNIOR - ME 01.054.884/0001-20	São José	(c), (d),
SAQUE	17/07/12	160,00	NF nº 00001	17/07/12	160,00	Descarga de Cestas Básicas	Express Soluções e Serviços para sua Empresa - José de Oliveira Santos ME 16099395/0001-61	São José	(c), (d), (e)

1.3 FALHAS IDENTIFICADAS

a) Não consta do recibo o nome/CNPJ do INCRA como pagante, conforme estabelece o Art. 17 da NE/INCRA/Nº31/2002;

b) Não há especificação e nem quantitativos dos serviços pagos impossibilitando aferir a pertinência dos gastos e sua relação com as atividades da Unidade, e o cabeçalho da Nota sem preenchimento completo, caracterizando inobservância ao Art. 17 da NE/INCRA/Nº 31/2002;

c) Pagamento mediante saque, quando deveria ser por meio do cartão de crédito, e sem adequada justificativa, tendo visto que realizado no município da sede da SR(10)SC, infringindo vedação estabelecida pelo §6º do Art. 45 Dec. 93.872/86, e Art. 2º e 3º da Portaria MDA nº 13/2008;

d) Os serviços deveriam ser contratados e processados pelas vias normais de contratação, sendo vedada a contratação desses serviços no município sede da Unidade e sua vinculação a suprimento destinado a atender despesas de viagem a serviço, conforme art. 19 da NE/INCRA/ nº 31/2002, e contrariando, ainda, o Art. 45, caput do Decreto nº 93.872/86;

e) Os serviços pagos não são coerentes com o motivo da contratação. A descarga de cestas básicas destinadas a famílias acampadas em regiões e municípios com conflitos agrários teria sido efetuada por uma microempresa sediada em São José, recém-constituída e executando atividade fora de seu objetivo social. Considerando o objetivo a que se destinam as cestas básicas, não há elementos no processo que permita aferir que haja famílias nesta situação no município de São José – local da contratação - e por outro lado afigura-se sem proposito tal despesa visto que o descarregamento das cestas pode claramente ser efetuado pelos próprios beneficiados, no caso, as famílias.

Segundo os dados constantes do Cadastro Nacional da Pessoal Jurídica da Receita Federal constatamos que a empresa Express Soluções e Serviços para sua Empresa - José de Oliveira Santos ME, CNPJ 16.099.395/0001-61, foi aberta em 06/07/2012, e sua Natureza Jurídica conforme Código Nacional de Atividade Econômica é **Marketing direto** (CNAE: 7319-0-03). Assim, a atividade desenvolvida pela empresa não se coaduna com o serviço contratado.

Vale destacar que, a autorização para emissão do Bloco de talonário de Notas Fiscais da Empresa teria sido emitida no dia 19/07/2012 (AIDF PM 902/12), conforme dados do rodapé da Nota fiscal apresentada na prestação de contas. Portanto, a nota teria sido emitida com data anterior à própria autorização para sua confecção, o que não se apresenta como fidedigna para respaldar a despesa.

Consultando os dados do Sistema SCDP de concessão de diárias ao servidor Suprido, verificamos que na data da realização da despesa o suprido não se encontrava em

viagem a serviço para o INCRA. Portanto, não poderia estar utilizando o cartão, que seria para pagamentos em viagens e não na sede da Unidade.

Verificamos ainda que, o Suprido responde a processo Administrativo referente ao roubo de um veículo da Unidade, conforme informações constantes do Relatório da Comissão de Inventário contida no Processo nº 54210.001586/2012-65, o que o torna impossibilitado de receber suprimento de fundos, conforme art. 5º da NE/INCRA nº 31/2002.

2. SUPRIDO: C.O.M. – CPF ***.754.599-**

PCSF nº10/11 - Processo nº 54210.001102/2012-48

FINALIDADE/JUSTIFICATIVA	ND AUTORIZ	PERÍODO DE APLICAÇÃO	PERÍODO DE COMPROVA-ÇÃO	FUND. LEGAL	NE	DATA	VALOR
Atender pagamentos de guias judiciais, recolhimento do CREA, Licenciamento de veículos oficiais e despesas de pequeno vulto da Sup. Regional do INCRA/SC.	339030 339039	28/08/2012 a 28/09/2012	29/09/2012 a 03/10/2012	Art. 45, III Dec. 93.872/86 (III - para atender despesas de pequeno vulto)	2012NE 800261 (ND 33.90.30)	28/08/2012	1.000,00
					2012NE 800262 (ND 33.90.39)	28/08/2012	1.000,00

MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS

MODAL.	DATA	VLR SAQUE	NF/REC.	DATA NF/ PAGTO.	VALOR	OBJETO	FAVORECIDO/	CONST.
SAQUE	28/08/12	10,00	REC.	30/08/12	5,00	Pagamentos de tarifa de estacionamento	AFLOV	
			REC.	03/09/12	5,00	Pagamentos de tarifa de estacionamento	AFLOV	
SAQUE	03/09/12	640,00	NF 000021	03/09/12	115,00	Pagto. Confecção de 23 cópias de chaves da Sede-INCRA/SC.	Bazar das Chaves e Carimbos	**(c)**
			Boleto	03/09/12	40,00	Pagto. ART de ERC, Engº Incra/SF	CREA-DF	
			Boleto	03/09/12	57,06	Pagto. Licenciamento anual - Veículo MGC-1038	DETRAN/SC	
			Boleto	03/09/12	105,28	Pagto. Seguro DPVAT - Veículo MGC-1038	Seguradora LIDER	
			Boleto	03/09/12	57,06	Pagto. Licenciamento anual - Veículo FIAT MFG-8107	DETRAN/SC	
			Boleto	03/09/12	100,78	Pagto. Seguro DPVAT - Veículo FIAT MFG-8107	Seguradora LIDER	
			Boleto	03/09/12	57,06	Pagto. Licenciamento anual - Veículo L200 MEB-8047	DETRAN/SC	
			Boleto	03/09/12	105,28	Pagto. Seguro DPVAT - Veículo L200 MEB-8047	Seguradora LIDER	
			REC.	05/09/12	5,00	Pagamento de tarifa de estacionamento	AFLOV	
SAQUE	11/09/12	50,00	Boleto	25/09/12	40,00	Pagto. ART de SAC, Engº UA/SC	CREA-SC	
			Recibo	25/09/12	15,00	Pagto. de estacionamento no Centro de Floripa.	Estacionamento da Figueira	
SAQUE	25/09/12	100,00						

SAQUE	26/09/12	35,00	NF 002060	26/09/12	40,00	Pagto. De 10 (dez) cópias de chaves da Sede do INCRA/SC.	Ponto das Chaves - Orlindo Baggio Lira – ME	**(c)**
			NF000035	27/09/12	80,00	Pagto. De abertura de porta (miolo) e confecção de 02 (duas) chaves.	Bazar das Chaves e Carimbos	**(c)**
SUBTOTAL		**835,00**			**827,52**			**(a)**

MODAL.	**DATA**	**VLR PAGO**	**NF/REC.**	**DATA NF/ PAGTO**	**VLR**	**OBJETO**	**FAVORECIDO/CNPJ**	**CONST.**
CRÉDITO	03/09/12	30,00	CF 023620	03/09/12	30,00	Aquisição de 02 (dois) carimbos autoentintador.	Ind. e Com. Carimbos Center Ltda.	
CRÉDITO	01/09/12	359,69	CF004997	01/09/12	359,69	Aquisição de materiais de consumo: mangueira, torneira e lâmpada.	BALAROTI - Com. de Mater.. de Construção S/A	(d)
CRÉDITO	03/09/12	46,44	CF 233401	03/09/12	46,44	Aquisição de material de encanamento.	Comercial de Ferragens e Millium Ltda.	
CRÉDITO	04/09/12	39,00	CF 014039	04/09/12	39,00	Aquisição de material de encanamento.	Lojão dos Reparos	
CRÉDITO	04/09/12	21,22	CF 120522	04/09/12	21,22	Aquisição de material elétrico.	CASSOL Centerlar	
CRÉDITO	04/09/12	31,90	CF 014049	04/09/12	31,90	Aquisição de material de encanamento.	Lojão dos Reparos	
CRÉDITO	11/09/12	230,00	Nf-e 00832	14/09/12	230,00	Aquisição de utensílios móveis	DIMOVESC	
CRÉDITO	18/09/12	21,75	CF 041369	18/09/12	21,75	Aquisição de material de expediente	Papelaria Fernandes	
CRÉDITO	26/09/12	68,00	NF 016330	26/09/12	68,00	Confecção de 17 (dezessete) chaves Yale	Ponto das Chaves – Orolindo Baggio Lira – ME	
SUBTOTAL		**848,00**			**848,00**			

2.1 FALHAS IDENTIFICADAS:

a) Valores sacados em dinheiro no período de 28/08 a 26/09/2012 no montante total de R$835,00, conforme registro de OB's do SIAFI, diverge dos comprovantes de saque existentes no processo (fl. 08 do Processo) no valor total de R$735,00, e ambos não correspondem ao valor total sacado em dinheiro de R$700,00, informado na fatura do cartão de pagamento emitida pelo Banco, e relativo ao movimento do período de 27/08/2012 a 26/09/2012;

b) Os itens das despesas realizadas na função crédito no valor de R$ 848,00, não estão discriminados na fatura do cartão de pagamento, impossibilitando um adequado acompanhamento dos gastos realizados e confrontação com os comprovantes fiscais apresentados pelo suprido;

c) Pagamento de despesas mediante saque, quando deveriam ser mediante utilização de cartão de crédito visto não haver impossibilidade de tal procedimento, e não justificado no processo, conforme itens identificados acima (1), representando descumprimento ao previsto nos Arts. 2º e 3º da Portaria MDA nº 13, de 28/04/2008 e consequentemente ao contido no §6º do Art. 45 do Decreto nº 93.872/86;

d) Ocorrência de situação indevida, conforme Trilha de análise realizada a partir do ODP, que constatou a seguinte situação para o suprimento acima:

Tipologias	Data Extrato	Nome Estabelecimento	Nome/CPF Portador	Valor
-Transações em Finais de Semana e Feriados; -Servidor de Férias	10/2012	BALAROTI VILA HAUER CNPJ 77.044.618/0048-41	COM ***.754.599-**	359,69
Servidor de Férias	10/2012	SAQUE	COM ***.754.599-**	10,00

Causa

As falhas identificadas decorrem da ausência de um melhor acompanhamento da execução e de uma maior supervisão por parte dos dirigentes responsáveis pela aprovação dos suprimentos. Dessa forma foi possível identificar que a Chefia da Divisão de Administração, encarregada de propor a concessão dos suprimentos de fundos e o Ordenador de Despesas, não efetuaram a adequada verificação do cumprimento das normas por partes dos supridos, ao aprovar as prestações de contas com uma série de falhas conforme apontado neste relatório.
Por outro lado, a ausência de um Manual condensando todas as normas afetas à matéria, sobretudo englobando todas as regras estabelecidas por normativos internos (Norma de Execução INCRA nº 31/2002) e externos (Decretos presidenciais e Portarias do MDA e Ministério da Fazenda), torna o entendimento dos normativos fragmentado, ocasionando a falta de uma visão completa dos procedimentos a serem cumpridos por parte dos vários agentes participantes do processo (supridos e supervisores).
Dificulta ainda a supervisão pelo responsável pela aprovação da prestação de contas, a ausência de um Check-List de verificação de cumprimento das regras estabelecidas pelas normas por parte dos supridos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 1684 /2013, a Unidade se posicionou nos seguintes termos: "Em anexo encaminhamos o formulário com o "check list" elaborado para ser utilizado nos processos de prestação de contas, bem como uma nota técnica está em construção a qual determinará aos usuários do Cartão Corporativo a estrita observação ao Manual de uso do Cartão Corporativo elaborado pela CGU e toda legislação sobre a matéria e o "check list" como peça integrante do processo. Os casos pontuais identificados pela Equipe de Auditoria serão destacados e encaminhados para análise e manifestação da Procuradoria Federal Especializada consoante o que determina a Portaria INCRA/P nº 191/2009."

Análise do Controle Interno

Pelo teor da resposta, a Unidade estaria tomando providências com vistas a garantir a correta utilização do cartão corporativo. Em relação aos casos específicos apontados, destacou que serão encaminhados à assessoria jurídica.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover a elaboração de Manual específico para gestão da concessão de Suprimento de Fundos e uso de Cartão de Pagamentos para utilização por parte de todas as áreas envolvidas e principalmente para orientar os supridos por meio de capacitação.

Recomendação 2: Elaborar Check-List contendo todos os requisitos a serem cumpridos pelos Supridos quanto ao uso regular do Cartão de Pagamentos em processos de Suprimento de Fundos, para subsidiar os encarregados da análise e aprovação de prestação de contas.

Recomendação 3: Promover apuração detalhada dos fatos relacionados ao pagamento da Nota Fiscal nº 00001, no valor de R$160,00, e adotar a medidas cabíveis caso identificada alguma irregularidade no pagamento da mesma.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Realização de saques em suprimento de fundos com cartão de pagamento em percentual superior ao limite permitido.

Fato

Da análise conjunta dos Suprimentos de Fundos concedidos mediante utilização de Cartões de Pagamento, verifica-se que no exercício de 2012 a SR(10) do INCRA/SC utilizou-se da possibilidade de realização de saques diretamente para realização de diversas despesas que deveriam ter sido processadas por meio do cartão de crédito, descumprindo os limites fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário conforme §1º e caput da Portaria MDA nº 13, de 28/04/2008, que limita a utilização do Cartão de Pagamento na modalidade "saque", somente a um percentual de 30% do valor total das despesas efetuadas por meio de Suprimento de Fundos, especialmente em face da vedação prevista pelo §6º do Art. 45 Dec. 93.872/86.

Os montantes gastos por tipo de pagamento e por suprido foram os constantes da tabela abaixo.

Código da UG NOME	Saque	%	Fatura	%	TOTAL	% SAQUE	% FATURA
373070/SR(10)SC	15.215,66	85,85	8.162,85	83,73	23.378,51	55,39	29,71
373071/UA Chapecó	2.508,00	14,15	1.586,00	16,27	4.094,00	9,13	5,77
TOTAL	17.723,66	100,00	9.748,85	100,00	27.472,51	64,51	35,49

CPF	Saque	% DO TIPO	Fatura	% DO TIPO	TOTAL	% SAQUE	% FATURA
***.005.349-**	6.260,25	35,32	4.682,06	48,03	10.942,31	22,79	17,04
***.130.759-**	5.105,00	28,80	0,00	0,00	5.105,00	18,58	0,00
***.754.599-**	3.235,00	18,25	3.480,79	35,70	6.715,79	11,78	12,67
***.952.039-**	2.508,00	14,15	1.586,00	16,27	4.094,00	9,13	5,77
***.643.799-**	615,41	3,48	0,00	0,00	615,41	2,24	0,00
TOTAIS	17.723,66	100,00	9.748,85	100,00	27.472,51	64,51	35,49

Causa

O fato decorreu da inobservância da regra estabelecida em normativo regulamentador das vedações atinentes ao uso de Cartões de Pagamento na modalidade de SAQUE. O Dirigente da Unidade ao não estabelecer formalmente um limite de valores para uso da função, conforme obriga a Portaria MDA nº 13, de 28/04/2008, colaborou para que o evento ocorresse.

Ao responsável pela Divisão de Administração compete a atribuição de verificar a correta utilização por parte dos supridos quanto aos valores disponibilizados como crédito para as operações de pagamento da compra de bens e serviços, o que não vem sendo adequadamente supervisionado em face das regras estabelecidas pelos normativos do Órgão.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305878/037, os Dirigentes foram cientificados dos fatos identificados e solicitados a apresentar suas razões de justificativas para as ocorrências, não tendo os mesmos se manifestado até o encerramento dos trabalhos de campo da auditoria.
Também tiveram a oportunidade de apresentar manifestação frente ao Relatório Preliminar de Auditoria, encaminhado por meio do Ofício n° 17982 /2013/CGU-R/SC, de 18.06.2013, mas não apresentar qualquer comentário.

Análise do Controle Interno

Como relatado, entendemos que há necessidade de aprimoramento das rotinas internas da Unidade, objetivando adequar os saques eventualmente realizados com CPGF aos limites permitidos pela legislação.

Recomendações:

Recomendação 1: Observar e estabelecer os limites para utilização da modalidade SAQUE com o uso dos Cartões de Pagamento do Governo Federal na realização de despesas com bens e serviços por meio de suprimento de fundos, para todos os servidores, e de forma global para a Unidade.

Recomendação 2: Fazer cumprir as normas afetas ao uso do Cartão de Pagamentos na modalidade SAQUE, especialmente quanto à necessidade de justificativas por parte dos supridos, quando da impossibilidade de efetuar-se pagamento por meio da função Crédito do Cartão.

Recomendação 3: Efetuar, por meio de ato formal, a definição das despesas que poderão ser pagas por meio de Saque com o Cartão de Pagamento, nos suprimentos de fundos concedidos em atendimento à Portaria MDA nº 13, de 28/04/2008.

2.1.2 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

2.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Permanência da desatualização de registros de bens imóveis de uso especial no Sistema SPIUnet e ausência de contabilização dos valores.

Fato

Verificou-se a permanência da ocorrência de bens imóveis caracterizados como de Uso Especial pela União, de responsabilidade da Unidade, sem adequado registro e controle junto ao Sistema SPIUNet e nos controles administrativos, caracterizando reiteração das falhas já apontadas na avaliação das contas de 2010 e 2011, e ausência de adequada resolução dos problemas apontados.

De acordo com os dados extraídos da base do SPIUNet com posição em 20/12/2012, encontram-se sob responsabilidade da Unidade os seguintes imóveis de propriedade da União:

1 – PRÓPRIOS DA UNIÃO - REGISTRO COM O INCRA

Município	RIP do Imóvel - SPIUnet	RIP da Utilização	Tipo de Destinação	Data da Avaliação Imóvel	Data da Validade da Avaliação Imóvel	Valor do Imóvel Utilizado
Canoinhas	8073.00026.500-3	8073.00008.500-5	Terreno para Reforma Agrária.	20/08/12	20/08/14	7.145.000,00

2 - LOCADOS DE TERCEIROS - REGISTRADOS PELO INCRA

Município	RIP do Imóvel – SPIUnet	RIP da Utilização	Tipo de Destinação	Data da Avaliação do Imóvel	Data da Validade Avaliação Imóvel	Valor do Imóvel Utilizado
Florianópolis	8105.00499.500-8	8105.00502.500-2	Autarquia – antiga Sede da UJ em Florianópolis/SC	16/04/12	16/04/13	3.228.125,00
Chapecó	8081 00042.500-1	8081 00043.500-7	Autarquia - Unidade Avançada da UJ Chapecó/SC	17/08/12	17/08/14	6.001.096,64

3 – SOB RESPONSABILIDADE DA UJ - REGISTRO COM A GRPU NO SPIUnet

Município	RIP do Imóvel – SPIUnet	RIP da Utilização	Tipo de Destinação	Data da Avaliação do Imóvel	Data da Validade da Avaliação Imóvel	Valor do Imóvel Utilizado
São José	8327 00058.500-3	8327 00065.500-1	Autarquia - Sede do INCRA em SC	12/12/12	12/12/14	355.281,69
Florianópolis	8105 00242.500-0	8105 00406.500-0	Garagem/Depósito da UJ	31/07/12	31/07/14	12.801,14

Em relação a estes imóveis verifica-se a ocorrência de falhas de controle que indicam a necessidade da adoção de medidas visando adequar os fatos identificados com as exigências da legislação, nos seguintes itens:

a) Imóvel de RIP 8073.00026.500-3 (Área de Terra em Canoinhas), não constam informações detalhadas da situação do imóvel no Relatório de Gestão da Unidade, em relação ao qual existe processo de discussão judicial quanto a sua propriedade (Ação de Reintegração de Posse nº 200872140007495 (Juizado de MAFRA/SC). Necessidade de posicionamento ao TCU sobre a atual situação do imóvel, com análise crítica dos fatos,

conforme subitem 7.2.3 do item 7 da Parte A, do Anexo II da DN TCU n.º 119/2012. O imóvel não está registrado no balanço da Unidade;

b) O imóvel RIP 8327.00058.500-3 (RIP de Utilização nº 8327.00065.500-1) referente ao terreno onde se localiza a atual sede do INCRA em SC, na Av. Beira Mar continental, bairro Praia Comprida em São José/SC, embora com assinatura de Contrato de Cessão de Uso Gratuita desde janeiro de 2005, ainda permanece com registro de controle sob a responsabilidade da GRPU;

b.1 No tocante a este imóvel, verificamos que a área de utilização cedida para o INCRA/SC, registrada inicialmente no Contrato de cessão como de 4.401,71m², foi retificada conforme Termo de Averbação (Liv. 07 Diversos, Fls. 159) para 3.757,62 m², enquanto que no RIP de Utilização do referido imóvel consta o registro de uma área de 7.401,70 m²;

c) O imóvel RIP 8105. 00242.500-0 (RIP de Utilização nº 8105.00406.500-0) destinado ao uso de área para Garagem/Depósito do INCRA localizado no Bairro Vila São João, em Florianópolis/SC, pertencente ao Ministério da Agricultura, que se encontraria em regularização da cessão, permanece sob controle do registro no SPIUNet sob responsabilidade da GRPU, embora em pleno domínio da Superintendência, inclusive com realização de reformas no imóvel com despesas pagas pelo Incra;

d) Não foi efetuado o registro dos referidos bens de uso especial na contabilidade da Unidade (Conta 14211.10.00 – Bens Imóveis de Uso Especial) na natureza devida, conforme determinação contida no item 3, subitem 3.1, letra "e" da Ordem de Serviço/INCRA/DA/Nº 100/2012, de 26/11/2012, que trata das atividades de encerramento do exercício, estando o balanço da Unidade com divergência em relação a realidade dos fatos;

e) Embora concluído em 2012, o prédio da nova sede da Superintendência do INCRA/SC, localizado no bairro Praia Comprida em São José/SC (RIP de Utilização nº 8327.00065.500-1), ainda não consta dos registros do Sistema SPIUNet e nem da contabilidade da Unidade, e portanto, fora do controle exigido pela normas vigentes de controle patrimonial e contábil, caracterizando patrimônio a descoberto.

Causa

A atividade de gerenciamento dos bens imóveis caracterizados como de Uso Especial e de responsabilidade da SR(10)SC, ao longo dos últimos exercícios (2010 a 2012), vem sendo objeto de apontamento por reiteradas falhas de controle detectadas pela auditoria.

Embora adotadas medidas visando a regularização dos imóveis no Sistema SPIUnet, estas não foram de maneira tempestiva, integral e suficientes para sanear todas as situações apontadas como deficientes, denotando um falha no monitoramento por parte das chefias responsáveis e por parte da Direção da Unidade.

Não foi promovida pela Divisão Administrativa e por parte da Direção da Unidade, a adequada capacitação dos servidores responsáveis pelo gerenciamento patrimonial e pelos registros contábeis referentes aos bens imóveis.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305878/029, os Dirigentes foram cientificados dos fatos identificados e solicitados a apresentar suas razões de justificativas para as ocorrências, tendo os mesmos se manifestado por meio do Ofício/INCRA/SR(10)G/Nº 909/2013, de 06/05/2013, nos seguintes termos:

"As falhas ora apontadas pela Auditoria são explicadas e justificadas conforme detalhamos a situação de cada imóvel:

a) PRÓPRIOS DA UNIÃO - REGISTRO COM O INCRA

Em relação ao imóvel RIP 8073.00026.500-3 - Terreno para Reforma Agrária - CANOINHAS – SC refere-se ao imóvel rural denominado Rio da Areia, vistoriado em 2011 cujo Laudo Agronômico de Caracterização está contido no processo administrativo de nº 54210.000050/2010-21 com área registrada de 71,5089 hectares na matrícula 33.326 do Cartório de Registro de Canoinhas-SC, cadastrado no Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis Rurais/SNCR sob o código 950.106.132.322-0. Após o levantamento de campo e identificação das coordenadas dos limites do imóvel identificou-se ter o mesmo 102,3030 hectares. Desse levantamento concluiu-se ser o mesmo impróprio para fins de Reforma Agrária.

Existe sobre o mesmo uma Ação de Reintegração de Posse nº 2008872140007495 do Juízo Federal de Mafra, cuja sentença de primeiro grau julgou extinto o processo, sem julgamento de mérito, haja vista que a União, não apresentou prova de sua posse, fundamentando seu pedido apenas no domínio. Da sentença, foi apresentado recurso de apelação pela Advocacia Geral da União, bem como as contra razões do réu Alfredo Carlos Thomazi e outros, sendo remetido ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região em 0/07/2009, onde a Egrégia 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, negou provimento à apelação da União em 17 de julho de 2012, e, do Acórdão foi interposto Embargos de Declaração, bem como Recurso Excepcional, pela União, encontrando-se agora em fase de contrarrazões ao recurso excepcional.

O registro no SPIUNet como imóvel de uso especial, embora tratar-se de imóvel dominical, foi realizado pela Gerencia Regional do Patrimônio a União em Santa Catarina. Diante do litigio noticiado acima, o imóvel não foi contabilizado.

a) LOCADOS DE TERCEIROS - REGISTRADOS PELO INCRA

O Imóvel - RIP 8105.00499.500-8, Locação de Terceiros - sede da Superintendência regional – SC, foi inserido no SPIUnet em razão de Solicitação de Auditoria anterior. Como a senha do responsável pelo patrimônio da SR(10)SC é restrita, o cadastro não gerou a informação necessária para o SIAFi de modo que pudesse ser contabilizado. Todavia como o imóvel já foi devolvido, será cancelado o registro no Sistema.

b) SOB RESPONSABILIDADE DA UJ - REGISTRO COM A GRPU NO SPIUNet

Consoante manifestação em consulta formulada via correio eletrônico à Divisão de Gestão Patrimonial do Serviço de Patrimônio da União em Santa Catarina, que copiamos abaixo, toda informação relativa a esses imóveis está na competência daquela Divisão sem que o INCRA possa promover as alterações ou ajustes físico-contábil:

> "Quanto ao imóvel descrito pelo RIP 8105 00242.500-0, a parte referente à garagem/depósito está em análise quanto à cessão por contrato para o INCRA - processo nº 04972.000270/2003-35 (solicitação do INCRA de 24/11/2003). Estamos verificando os dados técnicos do imóvel para prosseguir. Estamos providenciando uma vistoria no local. Quanto à possibilidade de jurisdicionar o bem à UG do INCRA/SC, apenas poderemos nos pronunciar quando finalizados os procedimentos de cessão, concluindo-se pelo contrato ou não.
>
> Quanto ao imóvel de São José/SC, cadastrado sob RIP 8327 00058.500-3, verificamos Averbação datada de 01/09/2009, retificando o objeto do Contrato de Cessão para os 3.757,62m² atuais e, tendo em vista estes dados, providenciaremos, desde já, a alteração da informação constante do SPIUnet (de 7.401,70m² para 3.757,62m²). No que se refere à jurisdição do imóvel ao INCRA, não nos parece possível neste caso, por se tratar de imóvel acrescido de marinha, a propriedade da União se dá por força da Constituição Federal, o que impede a sua retirada do acervo patrimonial da União junto à contabilidade."

Destaca-se que o servidor do INCRA tem acesso apenas para consulta desses imóveis no SPIUnet, retornando a mensagem "MSG:0013 – Usuário não habilitado a acessar imóveis da UG 170173" em qualquer tentativa de ajuste.".

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 1684/2013, a Unidade complementou sua manifestação nos seguintes termos: "Após inúmeras consultas identificou-se que os ajustes promovidos pelo gestor de patrimônio da SR(10)SC no SPIUnet não processavam em razão do usuário não ter senha com nível de execução no SIAFI. Essa situação já foi superada e os ajustes estão sendo providenciados. Foi solicitado à Divisão de Gestão Patrimonial – DAA.4, INCRA-Sede, responsável pelos imóveis da Autarquia em âmbito nacional a capacitação para o servidor."

Análise do Controle Interno

Em que pese os Dirigentes terem apresentados as suas justificativas para as situações de falhas nos registros patrimoniais dos bens de uso especial, não teceram qualquer manifestação ou as razões para a permanência reiterada das mesmas ao longo dos últimos exercícios, embora já apontadas pelo órgão de Controle Interno, e quanto à ausência de medidas mais efetivas visando à regularização dos registros de controle da gestão patrimonial.

No tocante a cada uma das justificativas apresentadas para os itens de falhas evidenciadas, tecemos as seguintes análises:

Em relação ao Item "a", as informações detalhadas em relação ao imóvel, não constam do Relatório de Gestão da Unidade, que foi o aspecto de inobservância destacado pela Equipe, não tendo o Dirigente efetuado manifestação a este fato.

O fato do bem encontrar-se em litígio, não inviabiliza seu registro no balanço, tendo em vista haver documentos legais que atestem ser o bem de propriedade da União. O próprio registro na contabilidade, se efetuado tempestivamente, apresentar-se-ia como um requisito a mais para demonstrar que o bem pertenceria ao Órgão, sem prejuízo de a qualquer tempo, em vista da conclusão do processo judicial com decisão transitado em julgado, ser efetuada a baixa do registro em face de eventual perda da ação e consequentemente da propriedade do bem.

Em relação à manifestação contida no outro item "a", não houve apontamento de falhas nos registros dos imóveis Locados de Terceiros, visto tratar-se a análise em relação aos dados de 2012 e o imóvel a que se refere as justificativas somente ter sido entregue em 2013.

Quanto ao fato tratado no item "b" da resposta, e que se refere às falhas apontadas nos itens "b" e "c" pela equipe de Auditoria, verifica-se que a utilização dos bens pelo INCRA já se dá desde 2003, o que não justifica a ausência de medidas para regularizar as situações dos imóveis, quanto a quem cabe realmente a responsabilidade pela gestão dos mesmos. Em que pese a manifestação da Gerência de Patrimônio da União quanto à impossibilidade da transferência da propriedade dos bens para o INCRA, por se tratar de terreno acrescido de marinha, convém submeter a questão à análise por parte da Assessoria Jurídica do Órgão de forma a identificar a real situação dos bens, sobretudo em face da realização de investimentos no imóvel (construção da sede da Unidade) e de seguidas despesas de manutenção nesses bens que estão sob responsabilidade de outro Órgão, embora utilizados pelo Incra/SC.

Caberia ao INCRA/SC monitorar e adotar as medidas necessárias visando à regularização destes imóveis, o que não foi efetuado tempestivamente.

Especialmente em relação à ausência de registro contábil, conforme destacado nos itens "d" e "e", a Unidade informa ter identificada a causa motivadora dos problemas e que os ajustes já estariam sendo providenciados.

Recomendações:

Recomendação 1: Efetuar a atualização das informações referentes aos registros no SPIUnet dos Bens Imóveis de Uso Especial sob responsabilidade da Unidade, promovendo a devida contabilização dos valores atualizados dos referidos bens no SIAFI, especialmente em relação ao imóvel onde se localiza a atual sede da Superintendência.

Recomendação 2: Promover a efetiva capacitação dos servidores encarregados dos registros dos bens no SPIUnet e na contabilidade de forma a manter os controles eficientes e atualizados.

Recomendação 3: Submeter ao crivo da Assessoria Jurídica do Órgão, as situações relacionadas aos imóveis cedidos pela GRPU caracterizados como "acrescidos de marinha" de forma a obter posicionamento sobre a melhor forma de tratamento da situação, especialmente no tocante à sua posse e contabilização patrimonial, e quanto à possibilidade de realização de investimentos e despesas de manutenção nos referidos imóveis.

2.1.3 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.1.3.1 INFORMAÇÃO

Avaliação quanto ao Planejamento Estratégico de TI, a Política de Segurança da Informação - POSIC, a Gestão de Recursos Humanos de TI, a política de Contratação do Desenvolvimento e Produção de Sistemas e a Contratação e Gestão de Bens e Serviços de TI da UJ.

Fato

A Superintendência Regional do INCRA de Santa Catarina – INCRA/SR(10)SC como unidade descentralizada do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA tem sua política de governança de TI estabelecida pelo órgão central. Assim a definição do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e seu alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão, a política de segurança da informação - POSIC, as rotinas e processos de contratações de bens e serviços na área de soluções de TI, bem como o desenvolvimento e manutenção de Sistemas, igualmente são de alçada da Coordenação-Geral de Tecnologia e Gestão da Informação – DET da Diretoria de Gestão Estratégica – DE/INCRA que define e realiza, de forma centralizada, as ações na área de gestão de TI, englobando todas as Superintendências Regionais do órgão.

As avaliações quanto aos instrumentos e processos acima identificados serão efetuadas por ocasião da análise das contas da Unidade central do INCRA, pela Unidade de Auditoria do Controle Interno responsável.

2.1.3.2 INFORMAÇÃO

Gestão de Recursos Humanos de TI na Unidade

Fato

A força de trabalho na área de TI na Unidade do INCRA/SR(10)SC consiste em três pessoas, sendo a distribuição existente no seguintes moldes:

Servidores de carreira

SIAPE	CARGO	LOTAÇÃO	ATIVIDADES DESEMPENHADAS	FORMAÇÃO
722720	Efetivo - Técnico em Contabilidade	SR(10)Gabinete	Coordenar, supervisionar e orientar as ações envolvendo os processos de TI.	NS – Administração de Empresas

Terceirizados

CARGO	EMPRESA	ATIVIDADES DESEMPENHADAS	FORMAÇÃO

Terceirizado - Supervisor de TI	Ilha Service Informática	Analisar, gerenciar, administrar, configurar e outros serviços de TI	NS – Tecnologia de Informação
Terceirizado -Técnico em Informática	Ilha Service Informática	Realizar atendimento presencial da atividade no que diz respeito a problemas inerentes às questões de informática.	NM – Técnico de Informática

Os serviços terceirizados contratados consistem na disponibilização de pessoal técnico na área de TI para administração de rede e atendimento de suporte a usuários da SR(10)SC e da Unidade Avançada em Chapecó/SC, portanto, de apoio técnico, conforme Contrato nº 4.000/SC/2011.

Constata-se que o servidor efetivo não apresenta formação compatível com a área pela qual responde e assume responsabilidades para as quais não existe remuneração especifica para o exercício da função, já que inexiste carreira específica no Órgão destinada a suprir as necessidades da Unidade.

Por outro lado, verificamos que de acordo com o Regimento Interno das Unidades Descentralizadas do INCRA, no caso as Superintendências, não há previsão na estrutura de área específica responsável pele gerenciamento local das atividades de informática. Tal função regimentalmente cabe à área de assessoramento ao Gabinete, denominada Planejamento e Controle, a quem, em princípio, deveriam estar afetas apenas as atividades de planejamento e controle da execução das ações e metas da Unidade e assessoramento ao Superintendente nessa área.

Assim, verifica-se um claro desvirtuamento das funções da área de planejamento no Regimento Interno das Superintendências, sendo que na prática há a assunção de responsabilidade pelo gerenciamento das atividades de TI por servidor desviado de sua real atribuição, já que inexistente no organograma e no regimento interno, mas de funcionamento efetivo e de fato na estrutura da Superintendência, sem vinculo estabelecido.

3 GESTÃO OPERACIONAL

3.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

3.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos Indicadores instituídos para aferir o Desempenho da Gestão.

Fato

Item 3 do Anexo IV à DN TCU Nº 124/2012, que trata do conteúdo do Relatório de Auditoria de Gestão.

De acordo com as informações constantes do Relatório de Gestão da Unidade, em seu item 2.4, verifica-se que foram apresentados, em termos de indicadores para aferir o Desempenho da Gestão, somente os seguintes:

a) Índice de Abrangência de Capacitação: Expressa o alcance das ações de capacitação face a todo o corpo funcional, mediante uso da seguinte fórmula: Número total de horas de treinamentos recebidos pelos funcionários no exercício (X), dividido pela quantidade total de servidores por nível de agregação (Y).

O indicador não contém o valor de referência para fins de aferição dos resultados obtidos.

b) Índice de Aprovação de Convênios: Expressa a capacidade de gestão de convênios firmados pela UJ, conforme legislação vigente, com a seguinte fórmula: Quantidade de convênios com status "aprovado" no exercício (X), dividido pelo número de convênio com status "comprovado" no exercício, multiplicado por 100.

Os demais indicadores informados no Relatório de Gestão referem-se à avaliação da execução das Ações vinculadas aos Programas finalísticos da Instituição, e calculados ao nível da Unidade descentralizada.

Assim, inexistem indicadores para aferir a Gestão de Pessoas (Não somente o item capacitação), Gestão de Transferências (não somente o aspecto de monitoramento) Gestão de Compras e Contratações, Gestão do CPGF, Gestão de TI, Gestão do Patrimônio Imobiliário (despesas de manutenção), entre outros relacionados ao desempenho da gestão da Unidade.

A Superintendência Regional do INCRA em Santa Catarina – INCRA/SR(10)SC, é uma Unidade descentralizada que, embora tenha legalmente gestão sobre suas ações, estas são definidas de forma centralizada. Da mesma forma as atividades de gestão de pessoal e de administração contábil, orçamentária e financeira são centralizadas na Sede do órgão, limitando a capacidade de gestão e possibilidade de atuação de seus Dirigentes locais sobre os diversos fatores no seu âmbito de atuação. A política do órgão, que interfere diretamente nos rumos a serem adotados para solução dos problemas, é determinada pelas instâncias ao nível estratégico da Direção Nacional.

Assim, salvo melhor juízo, verifica-se a necessidade de que igualmente os indicadores para avaliação do desempenho da gestão de cada unidade descentralizada do órgão, sejam definidos de forma centralizada, inclusive com aprovação de toda metodologia de cálculo, definição de instrumento normativo e de orientação operacional, bem como os procedimentos a serem observados na propositura de medidas corretivas em face dos resultados adversos ou obstáculos ao seu alcance, estabelecendo-se uma diretriz padronizada para todas as Unidades nos Estados, alinhada com as diretrizes estratégicas e o plano de ação instituídos.

Consoantes recentes informações apresentadas pelos Dirigentes locais do INCRA, o Órgão encontra-se em fase de definição dos indicadores a serem instituídos para todas as Unidades com a aprovação do TCU.

4 CONTROLES DA GESTÃO

4.1 CONTROLES INTERNOS

4.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de designação de usuário cadastrador no CGU-PAD no âmbito da Unidade.

Fato

De acordo com o Ofício n.° 745/SR(10)G/2013, de 09/04/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria n.° 201305878, de 03/04/2013, a Unidade não deteria responsabilidades no âmbito do Sistema CGU-PAD, conforme Mem. 005/2013/P – Circular, em decorrência da Portaria INCRA/P/191, de 30/06/2009, não sendo aplicável a designação de coordenador responsável pelos registros no sistema acima citado.
Por força do parágrafo 1° do art. 4 da citada Portaria, a seguir transcrito, a Unidade tem a obrigatoriedade de comunicar à Divisão de Procedimentos Disciplinares – GABT-1 os atos administrativos, bem como os trabalhos consolidados instaurados no âmbito da sede, para fins de lançamento no referido sistema.
Contudo, por força do parágrafo 2° do citado artigo, a seguir transcrito, em relação aos processos instaurados no âmbito das regionais, as Unidades Regionais deveriam indicar servidores para figurar com perfil de usuário cadastrador no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD da Controladoria-Geral da União – CGU.
"Art. 4º
§ 1º Os atos administrativos, bem como os trabalhos consolidados instaurados no âmbito da sede, deverão ser imediatamente comunicados e/ou remetidos à Divisão de Procedimentos Disciplinares - GABT-1, para as providências de sua alçada, incluindo o devido registro no Sistema de Acompanhamento de Procedimentos Disciplinares - SISPAD e, quando necessário, no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD da Controladoria-Geral da União - CGU.
§ 2º Os atos administrativos, bem como os trabalhos consolidados instaurados no âmbito das Superintendências Regionais, deverão ser imediatamente comunicados e/ou remetidos aos servidores lotados nas respectivas Superintendências Regionais com perfil de usuário cadastrador no SISPAD, para os devidos registros.
De acordo com o que dispõe o artigo 6° da Portaria INCRA nº 290 de 26/08/2008 **"c***ompete aos superintendentes regionais indicar ao Coordenador-Adjunto do Sistema CGU-PAD, no âmbito do INCRA, os servidores que terão permissão de acesso nos perfis de usuário cadastrador e de usuário consulta para cadastrar e consultar os dados dos processos disciplinares instaurados no âmbito de sua área de atuação, conforme estabelecido no Regimento Interno da Autarquia*".

Causa

Falha nos controles internos da Unidade, no tocante a ambiente interno, procedimentos, informação e comunicação sobre as responsabilidades da Superintendência Regional na operacionalização do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade se manifestou por intermédio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 1684/2013, nos seguintes termos: "Duas servidoras da SR(10)SC foram designadas para alimentar o CGU/PAD cujos cadastrados foram concluídos pela equipe da Divisão de Procedimentos Disciplinares - GABT-1 (Sede), nesta semana".

Análise do Controle Interno

Pelo teor da resposta, a Unidade adotou providências com a designação e cadastro de dois servidores no sistema CGU/PAD.

Recomendações:
Recomendação 1: Promover a devida designação de servidor para figurar com perfil usuário cadastrador no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD da

Controladoria-Geral da União - CGU, conforme dispõe o artigo 6° da Portaria INCRA nº 290 de 26/08/2008

4.1.1.2 INFORMAÇÃO

Conformidade das Peças do Processo de Contas da UJ

Fato

Da análise das peças que compõem o Processo de Contas da Superintendência Regional do INCRA em Santa Catarina – INCRA/SR-10/SC, do exercício de 2012, verificamos as seguintes divergências em relação ao requerido nas DN TCU nº 119/2012 e Portaria TCU nº 150/2012, e ainda na DN TCU nº 124/2012:

a) Quanto à composição do Relatório de Gestão, conforme itens previstos no Anexo II da DN TCU nº 119/2012, e o detalhamento do conteúdo e forma de apresentação das informações requeridas, na forma detalhada na Portaria TCU nº 150/2012, constatamos a ausência dos seguintes dados:

a.1 Informações sobre as estratégias adotadas pela unidade para atingir os objetivos estratégicos do exercício de referência do relatório de gestão. Não foram explicitadas, de forma objetiva e clara, quais as estratégias no nível tático/operacional, definidas previamente para atingir os objetivos estratégicos, conforme subitem 2.2, caput do Item 2 da Parte A do Anexo II à DN TCU Nº 119/2012.

a.2 Não consta de cada programa/ação, uma avaliação dos riscos que poderiam impedir ou prejudicar o cumprimento dos objetivos estratégicos do exercício de referência das contas, conforme subitem 2.2, letra "a" do item 2 da Parte A do Anexo II da DN.

a.3 Não consta menção quanto as estratégias de divulgação interna dos objetivos traçados e dos resultados alcançados, conforme subitem 2.2, letra "d" do Item 2 da Parte A do Anexo II à DN TCU Nº 119/2012.

As unidades regionais do INCRA não dispunham de instrumento formal em que fiquem declarados todos os objetivos e metas fixados para o exercício sob exame, e mais especificamente, um instrumento de planejamento que definisse todas as estratégias e opções operacionais visando dar concretude aos objetivos definidos nos macroprocessos pelo Órgão SEDE. Conforme informações prestadas pela área de Planejamento e Controle da Unidade, a partir de 2013 há a previsão de formalização de Plano de Ação com caráter regionalizado das metas e ações a serem operacionalizadas e das estratégias a serem estabelecidas.

b) Dos conteúdos requeridos no item 4 - PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA da Parte A do Anexo II da DN 119/2012, não constaram informações para atendimento ao exigido na letra "c" do subitem 4.1 no que tange à Avaliação dos resultados dos indicadores associados ao Programa/Ação e ao exigido na letra "c" do subitem 4.2 quanto aos reflexos de contingenciamentos sobre os resultados dos Programas/Ações;

c) Os itens 5.3.3, 5.3.4, 5.3.5 do Relatório de Gestão de 2012 estão com a descrição de seus cabeçalhos de forma divergente da exigida, bem como as numerações dos Quadros, de forma geral, não observaram a numeração estabelecida pela Portaria TCU nº 150/2012;

d) Inconsistência nos dados apresentados referente à força de trabalho da Unidade conforme exigido no subitem 6.1 do item 6 da Parte A do Anexo II da DN 119/2012. Os dados constantes dos Quadros A.7.1 – Força de Trabalho da UJ, A.7.3 – Detalhamento da Estrutura de cargos em comissão e funções gratificadas da UJ, A.7.4 – Quantidade de servidores por faixa etária e A.7.5- Quantidade de servidores por nível de escolaridade, do Relatório de Gestão de 2012, apresentam inconsistência em relação aos quantitativos informados nas seguintes situações:
- No quadro A.7.3 foi informado a existência de 03 (três) servidores ocupantes de Cargos em Comissão sem vínculo, essa informação não consta do Quadro A.7.1 da Força de Trabalho da UJ, item 3 "servidores sem vínculo com a Administração Pública";
- O total de servidores por faixa etária do Quadro A.7.4, ou seja 94, não corresponde ao total de servidores da UJ do Quadro A.7.1 que seria de 93 (noventa e três) servidores, existindo um diferença de 01;
- No Quadro A.7.4 de quantidade por faixa etária, consta somente 78 (setenta e oito) servidores como sendo de "Provimento de cargo efetivo", enquanto que no Quadro A.7.1 da "Força de Trabalho da UJ" que descreve o quantitativo de servidores por tipologia dos cargos, consta como sendo de 90 (noventa) a quantidade de servidores de carreira vinculada ao órgão, havendo um quantitativo a menor de 12 (doze) servidores;
- Por outro lado, ainda no Quadro A.7.4 de servidores por faixa etária, o quantitativo de servidores com provimento de cargo em comissão sem vinculo com a Administração, foi informado um total de 16(dezesseis) quando conforme Quadro A.7.3, existiriam apenas 03 (três) servidores nesta situação;

e) Não constou do Relatório de Gestão da Unidade, quais as providências adotadas pelos Gestores para identificar eventual acumulação remunerada de cargos, funções e empregos públicos vedados pelo art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição Federal (nas redações dadas pelas Emendas Constitucionais n.º 19/98 e n.º 34/2001), conforme exigência prevista na letra "e" do subitem 6.1 do item 6 da Parte A do Anexo II da DN 119/2012, na forma disciplinada nos subitens 6.1.5e 6.1.6 da Portaria nº 150/2012;

Consoante informações prestadas nos itens 6.1.5 e 6.1.6 do Relatório de Gestão da UJ, "*o INCRA não dispõe de método para identificar eventual acumulação de cargos, funções e empregos públicos, prevista na Constituição Federal.(...) "Não há controles internos criados com a finalidade de detectar possível acumulação vedada de cargos, funções e empregos públicos",* bem como não foram adotadas medidas quanto a casos de acumulação visto que estes não foram detectados e informados por outros agentes de controle como SEGEP/MPOG, CGU, TCU, etc., já que a Unidade não possui rotinas destinadas a verificar esta situação.

f) As informações constantes do Quadro A.7.1- Distribuição Espacial de Bens Imóveis de Uso Especial de Propriedade da União, e do Quadro A.7.3-Discriminação dos Bens Imóveis de Propriedade da União sob responsabilidade da UJ, estão incoerentes com os fatos constatados e com a realidade da situação dos bens imóveis sob responsabilidade de fato da Unidade, não atendendo a finalidade exigida no subitem 7.2 do item 7 da PARTE A do Anexo II da DN TCU nº 119/2012, e conforme disposições sobre o conteúdo definido na Portaria TCU nº 150/2012;

g) Ausência de informações sobre medidas adotadas pela Unidade para redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e água, na forma estabelecida no subitem 9.1 do Item 9 do Anexo II da Parte A da DN 119/2012 e com o não preenchimento do Quadro A.9.1 da Portaria TCU nº 150/2012, contemplando:
- Detalhamento da política adotada pela unidade para estimular o uso racional desses recursos;
- Adesão a programas de gestão da sustentabilidade, tais como Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), Programa de Eficiência do Gasto (PEG) e Programa de Eficiência Energética em Prédios Públicos (Procel EPP);
- Evolução histórica do consumo, em valores monetários e quantitativos, de energia elétrica e água no âmbito da Unidade nos três últimos exercícios;

h) Não atendimento integral quanto à exigência de apresentação de informações conforme subitem 10.1 - Deliberações do TCU e do OCI Atendidas no Exercício, do item 10 da Parte A do Anexo II da DN 119/2012, não estando o conteúdo conforme com o exigido no item 10.1 da Portaria TCU nº 150/2012, nos seguintes aspectos:

O Quadro **A.10.3** "Relatório de cumprimento das recomendações do OCI" e o Quadro **A.10.4 – "**Situação das recomendações do OCI que permanecem pendentes de atendimento no exercício", não foram adequadamente preenchidos com todas as recomendações expedidas pelo órgão de controle interno ao qual está subordinada a Superintendência do INCRA – SR-10/SC, bem como não consta individualmente, em relação a cada uma das recomendações, a exposição das providências adotadas e dos resultados obtidos.
A Entidade procurou consolidar todas as recomendações dos relatórios em um único registro, o que distorce a finalidade do quadro, e torna incompreensíveis as informações ali consignadas.

Indevidamente a Unidade registrou itens que constaram do Certificado de Auditoria das contas de 2011, peça que resume, segundo a gravidade, as constatações já apontadas em Relatório de Auditoria e que serão objeto de julgamento pelo TCU, não sendo necessário constar destes Quadros, que trata de recomendações expedidas.

i) A Unidade deixou de apresentar relatório do órgão de correição com a descrição sucinta dos fatos apurados no exercício ou em apuração pelas Comissões de Inquérito em Processos Administrativos Disciplinares instaurados na unidade jurisdicionada com o intuito de apurar dano ao Erário, fraudes ou corrupção, no período a que se refere o relatório de gestão, conforme exigência contida no anexo III da DN nº 124/2012 do TCU.

O Gestor informou no Ofício de encaminhamento do processo de contas, que não teria havido abertura de processos administrativos disciplinares no âmbito da SR-10 em Santa Catarina no decorrer do exercício de 2012. No entanto, apresentou consulta realizada no sistema SISPAD do INCRA, onde evidencia a existência de 18 (dezoito)

processos administrativos abertos na Unidade em exercício anteriores ao que se refere o Relatório de Gestão, inclusive de denúncias contra servidores, sobre os quais não há qualquer menção ou informação prestada pela Unidade quanto aos resultados.

De acordo com informação contida no subitem 3.3 do próprio Relatório de Gestão, as Superintendências não possuem em sua estrutura regimental de uma unidade ou órgão seccional de correição, sendo de competência do Dirigente da Superintendência a instauração de procedimentos disciplinares.

4.1.1.3 INFORMAÇÃO

Estoque de recomendações pendentes de atendimento equivalente a 25% do total de recomendações no PPP da Unidade (posição 31/12/2012).

Fato

A partir do Plano de Providências Permanente e exames realizados, a Unidade tem um estoque de seis recomendações não atendidas e três não examinadas pela auditoria, conforme quadro a seguir:

Nº do Relatório de Auditoria	Nº Constatação	Descrição Sumária	Situação Atual	Item específico da Parte "achados de auditoria" do Relatório
201109245	33	Adoção parcial de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens.	Pendente de Atendimento, sem impacto na gestão.	7.1.2.1
201203484	49	07 (sete) bens imóveis sob a responsabilidade da Unidade desatualizados no sistema SPIUnet.	Pendente de Atendimento, com impacto na gestão.	2.1.2.1
201203484	49	07 (sete) bens imóveis sob a responsabilidade da Unidade desatualizados no sistema SPIUnet.	Pendente de Atendimento, com impacto na gestão.	2.1.2.1
246635	5	Sobrepreço em aquisição por Dispensa de Licitação	Pendente de Atendimento, com impacto na gestão.	7.2.1.4
246635	13	Ausência de planejamento para recadastramento de beneficiários e morosidade na disponibilização dos processos solicitados	Pendente de Atendimento, sem impacto na gestão.	Recomendação a ser acompanhada na próxima rodada do Plano de Providências Permanente.
246635	20	Impropriedades relacionadas ao descumprimento de prazo para nova prorrogação e para publicação na Imprensa Oficial de Termo Aditivo concernente a Contrato de Prestação	Pendente de Atendimento, sem impacto na gestão.	Recomendação a ser acompanhada na próxima rodada do Plano de Providências Permanente.

		de Serviços		
201203484	2	Adoção parcial pela Unidade de critérios de sustentabilidade ambiental.	Recomendação a ser acompanhada na próxima rodada do Plano de Providências Permanente.	Recomendação a ser acompanhada na próxima rodada do Plano de Providências Permanente.
201203484	27	Fracionamento em aquisições realizadas por meio de Dispensa de Licitação.	Recomendação a ser acompanhada na próxima rodada do Plano de Providências Permanente.	Recomendação a ser acompanhada na próxima rodada do Plano de Providências Permanente.
201203484	53	Fragilidade nos controles relativos às áreas de recursos humanos e licitação, comprometendo sua integridade.	Recomendação a ser acompanhada na próxima rodada do Plano de Providências Permanente.	Recomendação a ser acompanhada na próxima rodada do Plano de Providências Permanente.

O quantitativo de recomendações não atendidas equivale a 25% do total de recomendações constante do Plano de Providências da Unidade (posição 31/12/2012).

4.1.2 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

4.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Deficiências das práticas de controles internos da Unidade, propiciando a ocorrência de falhas e irregularidades na gestão financeira, patrimonial, de pessoal e de compras da Unidade.

Fato

De acordo com o item A.3.1 – Avaliação do Sistema de Controles Internos da UJ constante do Relatório de Gestão, segundo a avaliação (média) dos 36 servidores que não ocupam cargos de direção e assessoramento, os componentes Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Procedimento de Controle, Informação e Comunicação e Monitoramento não receberam uma avaliação geral positiva quanto à aderência da Unidade aos mesmos, pois predominou a classificação "Parcialmente Invalida".

Por sua vez, a avaliação geral promovida pelos seis servidores ocupantes de cargos de direção e assessoramento foi um pouco mais positiva, com alguns itens (11) avaliados na escala "Parcialmente Válido", notadamente aqueles associados ao elemento Informação e Comunicação.

A percepção de que existe pouca ou nenhuma aderência aos componentes do sistema de controle interno também é constatável a partir das falhas e irregularidades identificadas nos exames desta auditoria às diversas áreas que compuseram o escopo dos trabalhos.

Embora os testes realizados não possam ser generalizados para o universo da Unidade, as falhas observadas indicam graves deficiências em todos os componentes dos controles internos, como segue:

Acerca do componente ambiente de controle, identificamos fragilidades nas áreas de gestão de transferências, de patrimônio imobiliário e de licitações. No componente Avaliação de risco, identificamos fragilidades nas áreas de gestão de transferências e de patrimônio imobiliário. No componente procedimentos de controle, identificamos fragilidades nas áreas de gestão de transferências e de licitações. E nos componentes informação e comunicação e monitoramento, identificamos fragilidades nas áreas de gestão de recursos humanos e de licitações.

No âmbito da concessão de diárias, constatou-se apropriação indevida das mesmas por servidores, conforme descrito no item 6.3.1.1 deste Relatório.

No âmbito da frota de veículos da Unidade, identificou-se deficiência nos controles de utilização dos mesmos.

Graves falhas foram observadas nos processos de aquisições de serviços, mediante inexigibilidades, dispensas e licitações, conforme descrito nos itens 7.1.1.1, 7.1.1.2, 7.1.1.3, 7.2.1.2 e 7.2.1.3 deste Relatório, basicamente englobando ausência de projeto básico, orçamentos insuficientes ou inadequados, contratação emergencial por falha no planejamento, fracionamento de despesas, ausência de justificativa de preços, assunção de despesas sem processo finalizado e sem prévio empenho.

Na área de convênios também se identificou inadequações associadas a atraso na análise de prestação de contas e aprovação sem evidências de objeto concluído, conforme descrito nos itens 7.3.1.1 e 7.3.1.2 deste Relatório, denotando, no mínimo, falhas nos controles internos administrativos da Unidade.

Concernente à área de suprimentos de fundos, via cartão de pagamento, identificou-se falhas na apreciação das prestações de contas, conforme descrito em item especifico deste Relatório.

Na área de gestão patrimonial, observou-se desatualização dos registros no SPIUNET dos imóveis da União vinculados ao Incra/SC, bem como realização de despesas de manutenção em bens da união ainda não oficialmente cedidos ao Incra/SC.

Na área de pessoal, os controles também merecem ser aperfeiçoados, tendo em vista a ocorrência de atrasos nas obrigações da Unidade perante os registros no SISAC.

Causa

Carência de política institucional de fortalecimento da estrutura de controles internos da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº1684/2013, a Unidade se posicionou nos seguintes termos: "Com objetivo de reduzir as fragilidades na gestão administrativa esta gestão está analisando e construindo com um grupo de servidores uma unidade de controle interno para aprimorar a informação, comunicação e gestão administrativa."

Análise do Controle Interno

A Unidade se manifestou destacando que estaria constituindo uma unidade de controle interno.

Recomendações:

Recomendação 1: Desenvolver e utilizar check-list para os processos relevantes associados a licitações, dispensas, inexigibilidades, suprimentos de fundos, concessão e aprovação de diárias, concessão e aprovação de convênios, entre outros, bem como arquivá-los junto aos processos para evidenciar sua efetiva aplicação.

5 GESTÃO PATRIMONIAL

5.1 MEIOS DE TRANPORTES

5.1.1 UTILIZAÇÃO DE MEIOS DE TRANSPORTES

5.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Controle inadequado sobre a gestão da frota de veículos oficiais.

Fato

A constatação a seguir corresponde na íntegra à contida no Relatório de Auditoria n.° 201208136, fruto de auditoria realizada em 2012 que objetivou avaliar os atos e fatos de gestão ao longo de 2012, com emissão de Relatório em 2013.

Em face da expressiva frota de veículos oficiais sob a gestão da Superintendência Regional do INCRA/SC, procedeu-se à verificação dos mecanismos adotados pela UJ no sentido de acompanhar/fiscalizar o uso dos veículos à disposição do Órgão.

Verificou-se que no âmbito do INCRA/SC é utilizado o documento interno intitulado "Movimento de Veículo" (MV), no qual deve constar, para fins de controle, dentre outras, as seguintes principais informações:

- nome do motorista;

- placa do veículo;

- itinerário diário;

- hodômetro inicial e final diário;

- horário de saída do local de guarda;

- horário de chegada no local de guarda;

- assinatura do motorista; e

- assinatura do responsável pelo setor de transportes.

De fato o preenchimento dos campos presentes no MV permitiriam um controle adequado sobre a utilização da frota; no entanto, o que se observou durante a execução do presente trabalho é que, via de regra, o MV não é preenchido apropriadamente, conforme falhas indicadas no quadro a seguir:

Principais falhas	Possível consequência
Não preenchimento do campo "data"	Dificuldade de verificação quanto ao efetivo deslocamento informado.
Inconsistência no preenchimento dos campos "hodômetro inicial" e "hodômetro final"	Dificuldade de verificação quanto às reais distâncias percorridas.

Não preenchimento dos campos "horário de saída do local de guarda" e "horário de chegada no local de guarda"	Dificuldade de verificação quanto ao real período em que o servidor utilizou o veículo e quanto ao local em que o veículo foi guardado.
Falta de assinatura do motorista	Dificuldade de responsabilização do servidor em caso de qualquer irregularidade/infração praticada com veículo oficial.
Falta de assinatura do responsável pelo setor de transporte	Descontrole no uso do veículo, haja vista a ausência de acompanhamento do setor/servidor competente.

Fonte: Quadro construído com base em informações levantadas em MV preenchidos nos exercícios 2011 e 2012.

Causa

Ineficiência no acompanhamento da utilização de veículos oficiais sob a gestão do INCRA/SC. O Chefe de Divisão de Administração, responsável pelos transportes, assinou diversos MV amostrados mesmo quando ausentes elementos essenciais para controle da frota de veículos oficiais. Note-se que segundo o art. 114, III, "a", do Regimento Interno do INCRA, aprovado pelo Decreto nº 6.812/2009, caberia à Divisão de Administração coordenar e supervisionar a atividade de administração dos serviços de transporte de viaturas oficiais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Incra SR(10)G nº 2433/2012, de 05/10/2012, os gestores assim se manifestaram:

"Aqui cabe reiterar que já foi amplamente explicitado as Equipes de Auditoria da CGU/R-SC que estiveram em trabalhos no INCRA Superintendência Regional de Santa Catarina – SR(10)SC que realmente é grande a carência de recursos humanos na Divisão de Administração/INCRA/SR(10)A, fato que atrapalha o desempenho das atividades da Divisão de Administração do INCRA/SC – SR(10)A, estando dentre elas o nosso Setor de Transportes;

Lembrando que com o enxugamento da máquina administrativa deste Instituto, fato que ocorreu ainda no exercício de 2000, houve a extinção do Setor de Serviços Gerais e Transporte da regional que ocasionou certo descontrole no acompanhamento das viagens.

Não é demais lembrar também, que no mesmo exercício ocorreu à extinção do Setor de Contabilidade das Superintendências Regionais, ou seja, diminui-se os setores de controle deste Instituto, na busca de diminuir custos.

Para suprir as deficiências do setor foi no presente exercício designado o servidor – A.S. – novo contratado deste Instituto, para que fique responsável pelo controle da frota de veículos do INCRA/SR(10)SC, devendo ser supridas as eventuais falhas apontadas pela Equipe de Auditoria da CGU/R-SC;

Será levado ao conhecimento do servidor ora designado para os trabalhos em comento que houve o alerta da CGU/R-SC recomendando maior eficiência nos controles da frota de veículos do INCRA/SC."

A manifestação acima corresponde na integra a contida no Relatório de Auditoria n.° 201208136, fruto de auditoria realizada em 2012 com emissão de Relatório em 2013.

Por intermédio do Ofício INCRA/SR/(10)G n.° 803/2013, de 18/04/2013, a Unidade se manifestou quanto ao atendimento às recomendações do Relatório de Auditoria n.° 201208136, as quais serão apreciadas no âmbito do Plano de Providências Permanente da Unidade.

Análise do Controle Interno

Os gestores não discordam das falhas identificadas. Resta mantido o apontamento.

Recomendações:
Recomendação 1: Instrua formalmente os servidores usuários de veículos oficiais sobre a necessidade de preenchimento, com dados fidedignos, de todos os campos constantes do "Movimento de Veículo" (MV).

Recomendação 2: Criar controles e somente validar a ficha de "Movimento de Veículo" (MV), por meio de aposição da assinatura do responsável pelo setor de transportes do INCRA/SC, após verificação do adequado preenchimento de todos os campos do MV.

6 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

6.1 MOVIMENTAÇÃO

6.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

6.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise da Gestão de RH

Fato

De acordo com o Quadro A.7.1 – Força de Trabalho da UJ – (Situação apurada em 31/12) do Relatório de Gestão, o quantitativo de 93 servidores da Instituição é compatível com a lotação autorizada, apesar de o quantitativo de egressos (12) ter sido superior ao de ingressos (03) no exercício de 2012.

Os egressos referem-se a servidores que se aposentaram no exercício, conforme Quadro A.7.7 - Composição do Quadro de Servidores Inativos - Situação apurada em 31 de dezembro.

Conforme Quadro A.7.2 – Situações que reduzem a força de trabalho da UJ – Situação em 31/12 do Relatório de Gestão, existem seis afastamentos da Instituição, contudo o Relatório não especifica as tipologias dos afastamentos.

Conforme o quadro A.7.4, o percentual de servidores com provimento de Cargo Efetivo apresenta idade acima de 51 anos é de 68%, configurando um quadro potencial de baixa na força de trabalho, na medida em que estão em idades próximas a

inatividade. O quadro A.7.7 traz a realidade de que 11 servidores, 16% do total, iniciaram processos de aposentadoria no exercício de 2012.

De acordo com o Quadro A.7.6 - Quadro de custos de pessoal no exercício de referência e nos dois anteriores, houve um incremento no custo de pessoal de 2,7% de 2012 para 2011.

A UJ em comento não é responsável pela área de recursos humanos desde o ano 2000. Diante do exposto, a responsabilidade pelos indicadores gerenciais sobre Recursos Humanos das unidades regionais cabe à Coordenação de Recursos Humanos, ou seja, ao INCRA/SEDE – BRASÍLIA/DF, de modo que não há como dimensionar a adequabilidade da força de trabalho à disposição da UJ frente às suas atribuições, sem que essa verificação seja feita concomitantemente à verificação na CGRH/INCRA. O que se pode afirmar é que se for mantida a taxa de egressos muito superior a de ingressos, há risco iminente de haver comprometimento adequabilidade da força de trabalho à disposição da UJ frente às suas atribuições.

Inexiste no Relatório de Gestão qualquer informação acerca da adoção de política de requisição de servidores para complementação da mão de obra na Unidade, mesmo porque, conforme descrito no parágrafo anterior, a política de recursos humanos da UJ está centralizada CGRH/INCRA.

Consta do Relatório de Gestão que o INCRA não dispõe de método para identificar eventual acumulação de cargos, funções e empregos públicos, prevista na Constituição Federal e que, pela inexistência de controles internos, não dispõe de qualquer informação nesse sentido, seja de casos ou de providências a serem adotadas.

6.1.2 PROVIMENTOS

6.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Descumprimento, pela Unidade, dos prazos de disponibilização dos registros SISAC ao Controle Interno, conforme art. 7º da IN/TCU nº 55/2007.

Fato

Em análise de processos referentes a atos de pessoal, verificou-se que, da universalidade de 13 (treze) atos gerados no exercício, sendo 12 (doze) atos de concessão de aposentadoria e 01 (um) de pensão, todos encontram-se registrados no sistema SISAC. Contudo, apuramos a média de dias para disponibilização dos atos ao Controle Interno foi de 90,53 (noventa virgula cinquenta e três dias). Dentre os atos registrados, verificamos que 11 (onze) foram encaminhados ao Controle Interno em data posterior ao prazo previsto no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007. Eis os atos enviados com extrapolação do prazo regulamentar:

Número do ato	Tipo	Data do ato (1)	Disponível (2)	dias entre (1) e (2)
10002537-04-2012-000002-8	aposentadoria	16/02/2012	24/04/2012	68
10002537-04-2012-000004-4	aposentadoria	28/06/2012	18/10/2012	112
10002537-04-2012-000005-2	aposentadoria	28/06/2012	19/10/2012	113

10002537-04-2012-000006-0	aposentadoria	06/06/2012	19/10/2012	135
10002537-04-2012-000007-9	aposentadoria	28/06/2012	19/10/2012	113
10002537-04-2012-000008-7	aposentadoria	28/06/2012	19/10/2012	113
10002537-04-2012-000009-5	aposentadoria	28/06/2012	19/10/2012	113
10002537-04-2012-000010-9	aposentadoria	28/06/2012	22/10/2012	116
10002537-04-2012-000011-7	aposentadoria	28/06/2012	23/10/2012	117
10002537-05-2012-000001-9	pensão	05/08/2012	22/10/2012	78
10002537-04-2012-000002-8	aposentadoria	16/02/2012	24/04/2012	68

Fonte: extrações SIAPE e SISAC.

Causa

Conforme informação prestada pela Unidade, 81,81% dos atrasos verificados coincidiu com o período do movimento grevista deflagrado pelos servidores do INCRA nos meses de julho a setembro de 2012. Além disso, ocorreram fatos previsíveis, tais como alteração de Sede e de aposentadoria de servidores, que não foram objeto de solução no planejamento da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à nossa SA 201305878/018, a Unidade, pelo seu Ofício INCRA/SR(10)G nº 825/2013, apresentou a seguinte manifestação:

> *"Em atenção aos prazos apontados, no que tange ao não cumprimento dos prazos, temos a considerar:*
> *- 10 (dez) processos cujo prazo de registro extrapolaram o tempo previsto para o seu devido registro compreendem processos de aposentadoria requeridos no mês de junho/2012 concomitante o processo de mudança física da Sede desta Unidade. Todo ajuste de infraestrutura impossibilitou por um período significativo o uso dos equipamentos em rede;*
> *- Imediatamente ao ajuste de infraestrutura da nova sede houve deflagração do movimento paredista pelos servidores do INCRA com a adesão de servidores desta SR, que perdurou de julho a setembro de 2012;*
> *- Em virtude da aposentadoria de servidores lotados no setor de recursos humanos do INCRA resultando apenas uma servidora para o desempenho*

de todas as atividades inerentes a RH na Superintendência, motivando o atraso e descumprimento de alguns prazos como o detectado no SISAC;

- Os atrasos de lançamento em virtude da mudança de endereço desta Unidade, somados a sobrecarga de serviços resultantes do êxodo por aposentadoria dos servidores que desempenhavam atividades de Recursos Humanos nesta SR, a média de tempo de registro do SISAC atingiu os 90,53 (dias) apurados no sistema e apontado pela Auditoria.

Cabe destacar que a redução do quadro de servidores nesta SR, seja por aposentadoria ou por pedidos de exoneração e/ou vacância por assunção de outro cargo pelos novos servidores é fato que foge ao controle da gestão na SR, resultando em situações como a apontada no SISAC ou ainda na sobrecarga para os servidores ativos, em especial aqueles que garantem / asseguram as atividades-meio da Instituição."

Em ciência da versão preliminar de nosso Relatório e das recomendações, assim manifestou-se a Unidade:

"Em acordo com a recomendação da Equipe de Auditoria da CGU-R/SC no que tange aos registros no SISAC E sua disponibilização ao Controle Interno do Governo Federal, relativos a atos de admissão e de concessão de aposentadora, reforma e pensão no prazo definido pelo art. 7º da IN/TCU/nº 55/2007 – 60 dias.

Entretanto, não entendemos que os atrasos ocorridos tenham como escopo uma falha de planejamento da Unidade, em especial na solução de reposição de servidores no caso das aposentadorias, vez que a contratação de novos servidores foge da alçada desta regional e todas as divisões e atividades desta Superintendência sofrem com carências de recursos humanos para desempenhar suas atividades.

A Unidade não detém autonomia na recomposição da sua força de trabalho, no entanto não mede esforços para fazer o máximo em obediência aos requisitos legais e com o planejamento possível para o desempenho de suas atividades com eficiência e eficácia."

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 1684/2013 a Unidade complementou sua manifestação nos seguintes termos: "reafirmamos que o descumprimento pontual aos prazos de registro no SISAC se deram em razão do movimento paredista somado ao interstício de ajuste estrutural resultante da mudança física da SR(10)SC. A validade das certidões apontadas pela equipe de Auditoria foram reconfirmadas pelo INSS e enviadas à CGU assim que recebida a resposta."

Análise do Controle Interno

Os motivos apresentados não afastam o descumprimento do prazo regulamentar para disponibilização dos atos SISAC ao Controle Interno, porque, em sua maioria, apresentam razoável previsibilidade de virem a acontecer, tal como alteração de Sede e aposentadoria de servidores lotados em determinado setor, no caso, no setor de Recursos Humanos dessa Superintendência Regional. Quanto ao movimento paredista, constatamos que, dentre as 11 (onze) situações irregulares, 9 (nove), 81,81% (oitenta e um virgula oitenta e um por cento), há coincidência do atraso com o período do referido movimento. Em relação à última manifestação dessa Unidade, cabe comentar que a análise se deu em razão das justificativas apresentadas, quando alegou-se a ocorrência de fatos que essa Unidade não possuiu competência legal direta. Contudo, entendemos que se tratam de situações que não tiveram uma solução de continuidade no planejamento da Unidade. De toda forma, o cumprimento do prazo do art. 7º da IN/TCU nº 55/2007 deverá ser objeto de verificação pelo Controle Interno em trabalhos futuros.

Recomendações:
Recomendação 1: Disponibilizar, ao Controle Interno, os registros SISAC relativos a atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão no prazo definido pelo art. 7º da IN/TCU nº 55/2007 (60 dias).

6.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

6.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

6.2.1.1 INFORMAÇÃO

Consistência dos registros da folha de pagamento

Fato

A CGU realizou processamento das bases de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE resultando na seleção para análise prévia de 7 servidores na unidade, representando 3,2% do total, com propósito de avaliar a gestão de pessoas, por meio da observância à legislação sobre remuneração, cessão, requisição de pessoal, bem como sobre a concessão de aposentadorias, reformas e pensões.

Os dados selecionados das folhas de pagamento resultantes desse processamento promovido pela CGU continham as seguintes ocorrências totais, listadas no quadro 1 a seguir, as quais necessitavam de verificação e emissão de parecer por parte da unidade auditada e posterior análise pelas unidades da CGU a fim de verificar se as ocorrências representavam inconsistências a serem acatadas e regularizadas pelos gestores de pessoal:

Ocorrências da folha de pagamento:

Ocorrências	Fato	Quantidade
Reposição ao erário	Servidores com devolução ao erário interrompida ou com prazo e/ou valores alterados.	4
Aposentadoria idade superior a 70 anos	Servidores com idade superior a 70 anos ainda na situação de ativo permanente	1
Servidores que Recebem Quintos/Décimos pelo Módulo PIF Concomitante com Pagamento Judicial para o mesmo Objeto (Extrator de Dados).	Servidores que recebem quintos/décimos pelo módulo PIF concomitante com pagamento judicial para o mesmo objeto.	1
Gratificação de desempenho – servidor cedido.	Servidores cedidos para órgãos recusáveis, que recebem, na origem, gratificação por desempenho/produtividade específica de sua carreira/plano de cargos.	1

Quadro 1: Ocorrências totais da folha de pagamento

A obrigação de disponibilização dos pareceres e justificativas e da documentação comprobatória da Unidade a ser utilizada como parâmetro de análise sobre o parecer do RH do órgão em cada ocorrência foi informada quando da emissão do Ofício Circular 120/2012/DPPCE/DP/SFC/CGU-PR, de 29/06/2012, o qual encaminhou a Nota Técnica nº 1.245/DPPCE/DP/SFC/CGU-PR, de 18/06/2012.

Segundo os referidos documentos, a competência para resolução das ocorrências disponibilizadas em formato de planilha eletrônica seria do setor de recursos humanos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, o qual deveria descentralizar as ocorrências às unidades regionais do Ministério, caso a resolução e fornecimento de documentação comprobatória fosse de competência dessa Regional,

mesmo momento em que a regional da CGU deveria ser cientificada da existência da competência pela resolução das ocorrências.

Em que pese a informação contida nesses documentos, a CGU-R/SC não foi cientificada em nenhum momento da descentralização das ocorrências e questionou o INCRA/SC acerca dessa situação.

A UJ foi então questionada mediante a Solicitação de Auditoria – SA 201305878/001 de 03/04/2003 e forneceu resposta mediante o OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 307/2013 de 19/04/2013. O referido documento trouxe a documentação comprobatória necessária para análise, porém, não trouxe as planilhas com os respectivos pareceres e justificativas do RH sobre cada ocorrência a fim de que fosse viabilizada a emissão do parecer do Controle Interno sobre cada ocorrência.

A inexistência dessas planilhas, bem como a intempestividade no fornecimento da documentação comprobatória, prejudicaram a realização da análise sobre a consistência de cada ocorrência.

Em relação ao não fornecimento das planilhas com os respectivos pareceres e justificativas do setor de RH da Unidade, esta informou que aquelas já haviam sido disponibilizadas para a Coordenação de Gestão de Pessoas do INCRA – DAH, da Diretoria de Gestão Administrativa do INCRA Sede / Brasília, sendo que esta as encaminhou para a CGU / Brasília, contudo, a documentação comprobatória permaneceu na Superintendência Regional.

Por uma condução inadequada da DAH junto à unidade auditada, a análise dos pareceres e justificativas das ocorrências levantadas não ocorreu, posto que era de competência da CGU-R/SC a análise das ocorrências da Superintendência Regional do INCRA em SC, local onde a documentação comprobatória era produzida e armazenada, ou seja, não é possível a análise da CGU-R/SC sem as planilhas com os pareceres e justificativas, tampouco é possível a análise da CGU sem a documentação comprobatória.

6.3 INDENIZAÇÕES

6.3.1 DIÁRIAS

6.3.1.1 CONSTATAÇÃO

Detecção de irregularidades na concessão de diárias no âmbito do INCRA/SC, causando prejuízo ao Erário no montante de R$ 3.115,31.

Fato

A constatação a seguir corresponde na íntegra a contida no Relatório de Auditoria n.° 201208136, fruto de auditoria realizada em 2012 que objetivou o acompanhamento preventivo dos atos e fatos de gestão ocorridos ao longo de 2012 com emissão de Relatório em 2013.

A fim de analisar a rotina de concessão de diárias no âmbito da Superintendência Regional do INCRA/SC, utilizou-se informações obtidas em circularização junto à CONAB/SC, além de dados constantes das bases do "Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos" (SIAPE), do "Sistema de Concessão de Diárias e Passagens" (SCDP) e de relatórios analíticos produzidos pelo Sistema Ticket Car, o qual fornece detalhes de cada abastecimento veicular efetuado, tais como identificação do servidor, do veículo, do estabelecimento/posto, assim como fornece a data e horário da transação, a quantidade abastecida, o valor despendido e o hodômetro do veículo.

Inicialmente, estabeleceu-se que seriam avaliadas diárias concedidas ao longo dos exercícios 2010, 2011 e 2012. Contudo, ao longo dos trabalhos, optou-se por um exame voltado apenas para o período entre agosto/2011 e julho/2012, eis que o INCRA/SC só passou a alimentar o SCDP e a utilizar o Sistema Ticket Car a partir do 2º semestre do exercício 2011, sendo essas relevantes fontes de informação no acompanhamento de diárias.

Como metodologia para seleção da amostra foi utilizado o critério de materialidade, resultando em uma amostragem não probabilística, a qual não possibilita a extrapolação das conclusões obtidas a partir das diárias analisadas para o universo das diárias concedidas pelo INCRA/SC.

Valor concedido em diárias (período: agosto/2011 e julho/2012)	**Valor da amostra de diárias** (período: agosto/2011 e julho/2012)
R$ 489.314,11	R$ 183.178,12

As impropriedades/irregularidades detectadas na concessão de diárias encontram-se dispostas a seguir:

a)

Proposta de Concessão de Diárias (PCD)	038082/11
Proposto (CPF)	***.130.759-**
Início	14/12/2011
Fim	17/12/2011
Nº de diárias	3,5
Origem/Destino	Florianópolis/Chapecó
Motivo Descrito	Distribuição de cestas básicas aos trabalhadores rurais sem terra acampados no Estado de Santa Catarina
Transporte Utilizado	Veículo Oficial
Responsável aprovação prestação de contas (CPF)	***.119.349-**
Impropriedade/irregularidade detectada	Em análise aos dados constantes do relatório analítico de controle de abastecimento emitido pelo Sistema Ticket Car, constatou-se que o veículo oficial, placa MGC-1038, supostamente utilizado na viagem em tela, não possui registro de abastecimento no período da viagem (14/12-17/12/2011). Adicionalmente, o documento interno intitulado "Movimento de Veículo" (MV), anexado à prestação de contas no SCDP, registra o total de 2.018 quilômetros percorridos, sem, entretanto, evidenciar quaisquer abastecimentos no período da viagem. Ainda em relação ao período da viagem, verificou-se que a CONAB/SC, órgão que realiza a cessão das cestas básicas ao INCRA/SC para

	distribuição aos trabalhadores rurais acampados no estado, não emitiu nota fiscal eletrônica de fornecimento de alimentos ao INCRA/SC, assim como não emitiu qualquer nota de expedição relativa a carregamentos de alimentos eventualmente realizados em veículo do INCRA/SC.

b)

PCD	040278/11
Proposto (CPF)	***.130.759-**
Início	26/12/2011
Fim	31/12/2011
Nº de diárias	5,5
Origem/Destino	Florianópolis/Abelardo Luz
Motivo Descrito	Distribuição de cestas básicas aos trabalhadores rurais sem terra acampados no Estado de Santa Catarina
Transporte Utilizado	Veículo Oficial
Responsável aprovação prestação de contas (CPF)	***.119.349-**
Impropriedade/irregularidade detectada	Em análise aos dados constantes do relatório analítico de controle de abastecimento emitido pelo Sistema Ticket Car, constatou-se que o veículo oficial, placa MFV-7649, supostamente utilizado na viagem em tela, não possui registro de abastecimento no período da viagem (26/12-31/12/2011). Adicionalmente, o MV anexado à prestação de contas no SCDP registra o total de 1.850 quilômetros percorridos e indica apenas a realização de um único abastecimento de 42,49 litros (nota fiscal nº 231036, de 30/12/2011, no valor de R$89,03) no período da viagem. Ainda em relação ao período da viagem, verificou-se que a CONAB/SC, órgão que realiza a cessão das cestas básicas ao INCRA/SC para distribuição aos trabalhadores rurais acampados no estado, não emitiu nota fiscal eletrônica de fornecimento de alimentos ao INCRA/SC, assim como não emitiu qualquer nota de expedição relativa a carregamentos de alimentos eventualmente realizados em veículo do INCRA/SC.

c)

PCD	004211/12
Proposto (CPF)	***.130.759-**
Início	8/3/2012
Fim	9/3/2012
Nº de diárias	1,5
Origem/Destino	Florianópolis/Joinville
Motivo Descrito	Acompanhar Ouvidor Agrário em reunião com a procuradora

	F. M. (reintegração de posse de madeireira em Major Vieira); acompanhar Ouvidor Agrário em reunião na AGU – Joinville (tratar o mesmo assunto)
Transporte Utilizado	Veículo Oficial
Responsável aprovação prestação de contas (CPF)	***.119.349-**
Impropriedade/irregularidade detectada	O relatório analítico de controle de abastecimento emitido pelo Sistema Ticket Car registra que o veículo oficial, placa MIW-1679, utilizado na viagem em tela, foi abastecido em 08/03/2012, às 17:29h, cujo hodômetro na transação marcava 40.590km, em um posto de combustível localizado no município de São José/SC. Com base nesta informação, bem como no que contém o MV anexado à prestação de contas no SCDP, verifica-se que o retorno da viagem ocorreu no próprio dia 08/03/2012; ou seja, houve o pagamento de uma diária a mais, sem que tenha sido gerado a correspondente devolução por parte do proposto.

d)

PCD	013029/12
Proposto (CPF)	***.130.759-**
Início	14/5/2012
Fim	19/5/2012
Nº de diárias	5,5
Origem/Destino	Florianópolis/Herval d´Oeste
Motivo Descrito	Distribuição de cestas básicas aos trabalhadores rurais sem terra acampados no Estado de Santa Catarina
Transporte Utilizado	Veículo Oficial
Responsável aprovação prestação de contas (CPF)	***.119.349-**
Impropriedade/irregularidade detectada	O relatório analítico de controle de abastecimento emitido pelo Sistema Ticket Car registra que o veículo oficial, placa MFV-7639, supostamente utilizado na viagem em tela, foi abastecido no período da viagem (14/05 a 19/05/2012) somente em 14/05/2012, às 18:41h, cujo hodômetro na transação marcava 137.702km, em um posto de combustível localizado no município de São José/SC. Com base nesta informação, bem como no que contém o MV anexado à prestação de contas no SCDP, verifica-se que a viagem, se de fato realizada, não ocorreu conforme informado no citado documento, já que nele consta que foram percorridos 1.918km (hodômetro inicial com 137.683km e hodômetro final com 139.601km), sem, entretanto, ter havido abastecimento do veículo proporcional aos quilômetros percorridos. Além disso, o relatório analítico de controle de abastecimento emitido pela empresa Ticket ainda registra abastecimentos realizados por outros servidores, em datas posteriores à viagem, com indicações de hodômetro inferiores ao constante no MV vinculado à PCD sob exame (exemplos de abastecimentos realizados: em 22/05/12, cujo hodômetro informado foi

	de 138.317km; em 24/05/12, cujo hodômetro informado foi de 138.748km; e 04/06/2012, cujo hodômetro informado foi de 139.475km). Merece também destaque o fato de no período de abrangência da viagem não ter havido, por parte da CONAB/SC, órgão que realiza a cessão das cestas básicas ao INCRA/SC para distribuição aos trabalhadores rurais acampados no estado, emissão de nota fiscal eletrônica de fornecimento de alimentos ao INCRA/SC e/ou emissão de qualquer nota de expedição relativa a carregamentos de alimentos eventualmente realizados em veículo do INCRA/SC.

e)

PCD	033911/11
Proposto (CPF)	***.912.929-**
Início	24/11/2011
Fim	3/12/2011
Nº de diárias	9,5
Origem/Destino	Florianópolis/Campos Novos
Motivo Descrito	Acompanhar servidores da diretoria de desenvolvimento para fiscalizar convênios
Transporte Utilizado	Veículo Oficial
Responsável aprovação prestação de contas (CPF)	***.119.349-**
Impropriedade/irregularidade detectada	Em análise aos dados constantes do SCDP, verificou-se uma superposição de datas em relação à utilização de veículo oficial, placa MFV-7649. Referida superposição, evidenciada nas PCDs 033911/11 e 034568/11 e no relatório analítico de controle de abastecimento emitido pelo Sistema Ticket Car, demonstra o pagamento indevido de diária ao servidor beneficiário da PCD 033911/11, vez que desde 02/12/2011 o mencionado veículo oficial já era utilizado pelo servidor beneficiário da PCD 034568/11, tendo ocorrido, inclusive, abastecimento em 03/12/2011, às 06:55h, por meio do cartão da Ticket Car de titularidade do citado beneficiário da PCD 034568/11.

f)

PCD	013445/12
Proposto (CPF)	***.490.999-**
Início	22/5/2012
Fim	25/5/2012
Nº de diárias	3,5
Origem/Destino	Florianópolis/Lages
Motivo Descrito	Levantamento de dados em campo para elaboração do Projeto Básico visando a implantação de estradas vicinais no

	PA 17 de abril, localizado no município de Campo Belo do Sul/SC, o qual subsidiará o processo de licitação para contratação de empresa especializada. Fiscalização e acompanhamento do contrato CRT/SC/08000/2011 – PA Miguel Fortes da Silva, município de Taió/SC (3ª medição - final)
Transporte Utilizado	Veículo Oficial
Responsável aprovação prestação de contas (CPF)	***.855.559-**
Impropriedade/irregularidade detectada	Realização de abastecimentos durante a viagem em tela (PCD 013445/12) por meio da utilização de cartão da Ticket Car de titularidade de servidor não participante da viagem (servidor de CPF ***.119.349-**), conforme evidenciado pelo relatório analítico de controle de abastecimento emitido pelo Sistema Ticket Car.

g)

PCD	015741/12
Proposto (CPF)	***.490.999-**
Início	4/6/2012
Fim	7/6/2012
Nº de diárias	3,5
Origem/Destino	Florianópolis/Catanduvas
Motivo Descrito	Realizar fiscalização e monitoramento das etapas presenciais do Curso de Ensino Médio - EJA (PRONERA) nos polos de Catanduvas (PA 25 de Julho) e Campos Novos (30 de Outubro)
Transporte Utilizado	Veículo Oficial
Responsável aprovação prestação de contas (CPF)	***.119.349-**
Impropriedade/irregularidade detectada	Realização de abastecimentos durante a viagem em tela (PCD 015741/12) por meio da utilização de cartão da Ticket Car de titularidade de servidor não participante da viagem (servidor de CPF ***.119.349-**), conforme evidenciado pelo relatório analítico de controle de abastecimento emitido pelo Sistema Ticket Car.

h)

PCD	017610/12
Proposto (CPF)	***.490.999-**
Início	18/6/2012
Fim	21/6/2012
Nº de diárias	3,5

Origem/Destino	Florianópolis/Vitor Meireles
Motivo Descrito	Acompanhar o Perito Federal Agrário F. H. F. na coleta de dados para subsidiar planilha referencial de preços, de acordo com solicitação da Procuradoria Federal Especializada - PFE/SC
Transporte Utilizado	Veículo Oficial
Responsável aprovação prestação de contas (CPF)	***.119.349-**
Impropriedade/irregularidade detectada	Realização de abastecimento durante a viagem em tela (PCD 017610/12) por meio da utilização de cartão da Ticket Car de titularidade de servidor não participante da viagem (servidor de CPF ***.119.349-**), conforme evidenciado pelo relatório analítico de controle de abastecimento emitido pelo Sistema Ticket Car.

i)

PCD	010227/12
Proposto (CPF)	***.408.289-**
Início	23/4/2012
Fim	26/4/2012
Nº de diárias	3,5
Origem/Destino	Florianópolis/Brasília
Motivo Descrito	Participar da 1ª Conferência Nacional de ATER – CNATER, conforme Memo Circular n° 171/DD
Transporte Utilizado	Aéreo
Responsável aprovação prestação de contas (CPF)	***.119.349-**
Impropriedade/irregularidade detectada	Pagamento indevido de diária referente a 26/04/2012, posto não ter havido pernoite do servidor, conforme comprova o bilhete de embarque anexado no SCDP, o qual registra que o horário de partida do voo Brasília x Florianópolis se deu às 21:58h do dia 25/04/2012.

j)

PCD	040081/11
Proposto (CPF)	***.005.349-**
Início	26/12/2011
Fim	31/12/2011
Nº de diárias	5,5
Origem/Destino	Florianópolis/Fraiburgo
Motivo Descrito	Efetuar levantamento dos bens patrimoniais do INCRA/SC

	que encontram-se instalados nas cooperativas dos Assentamentos da Reforma Agrária, para fechamento patrimonial de final de exercício
Transporte Utilizado	Veículo Oficial
Responsável aprovação prestação de contas (CPF)	Pendente de aprovação da prestação de contas
Impropriedade/irregularidade detectada	Realização de viagem não comprovada satisfatoriamente, seja pelos documentos de prestação de contas apresentados seja pelo veículo de transporte supostamente utilizado.

k)

PCD	004201/12
Proposto (CPF)	***.077.579-**
Início	8/3/2012
Fim	9/3/2012
Nº de diárias	1,5
Origem/Destino	Florianópolis/Joinville
Motivo Descrito	Reunião com procurador - reintegração de posse de madeireira em Major Vieira; reunião na AGU – Joinville - tratar o mesmo assunto
Transporte Utilizado	Veículo Oficial
Responsável aprovação prestação de contas (CPF)	***.119.349-**
Impropriedade/irregularidade detectada	O relatório analítico de controle de abastecimento emitido pelo Sistema Ticket Car registra que o veículo oficial, placa MIW-1679, utilizado na viagem em tela, foi abastecido em 08/03/2012, às 17:29h, cujo hodômetro na transação marcava 40.590km, em um posto de combustível localizado no município de São José/SC. Com base nesta informação, bem como no que contém o MV anexado à prestação de contas no SCDP, verifica-se que o retorno da viagem ocorreu no próprio dia 08/03/2012; ou seja, houve o pagamento de uma diária a mais, sem que tenha sido gerado a correspondente devolução por parte do proposto.

l)

PCD	Diversas
Proposto (CPF)	***.248.629-**
Período de Abrangência	Nov/2011 – Mai/2012
Total de Diárias no Período	102
Origem/Destino	Chapecó/Florianópolis
Motivo Descrito	Prestar apoio à Divisão de Administração

Transporte Utilizado	Veículo Oficial / Aéreo / Veículo Próprio
Responsável aprovação prestações de contas (CPF)	***.119.349-**
Impropriedade/irregularidade detectada	Concessão imprópria de 102 diárias a proposto classificado como "colaborador eventual", eis que o continuado pagamento de diárias no período (102 diárias em 147 dias úteis) desconfigura uma eventual e transitória prestação de serviço (requisito necessário para concessão de diárias a colaborador eventual). Some-se a isso o fato de conter, nas prestações de contas referentes às diárias concedidas, registro de que a colaboração do proposto se fez necessária para suprir a ausência de servidores da SR(10) que encontravam-se em férias nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2012 ou em licença no mês de abril/2012, situação essa que reforça que a melhor solução administrativa não passava pela concessão de diárias a colaborador eventual para a natureza do serviço descrito (prestar apoio à Divisão de Administração).

Causa

Considerando os registros constantes do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP, o Chefe da Divisão de Administração do INCRA/SC aprovou a prestação de contas de diárias concedidas indevidamente. Note-se que segundo o art. 114, II, "e", do Regimento Interno do INCRA, aprovado pelo Decreto nº 6.812/2009, caberia à Divisão de Administração coordenar e supervisionar a atividade de controle da concessão de diárias e passagens.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Incra SR(10)G nº 2433/2012, de 05/10/2012, e do Ofício Incra SR(10)G nº 2548/2012, de 24/10/2012, os gestores assim se manifestaram, alterados os nomes citados a fim de preservá-los:

a) "O servidor A.J.N. alega que viajou a época sem o Cartão de Pagamento do Sistema Ticket Car, tendo segundo informou abastecido do próprio bolso certa quantia de Óleo Diesel no veículo oficial de Placa MGC-1038 para complemento da viagem em questão;

Importa informar que o veículo em questão é abastecido em Florianópolis/SC regularmente antes das viagens, tendo uma autonomia para rodar por aproximadamente 1.400 km.

No tocante a Nota Eletrônica da CONAB/SC, contatamos com a Gerente da GEOPE/SC – Srª. M.L.N. – a qual nos informou via E-mail, cópia que juntamos no ANEXO I – que 'em atenção sua demanda relativa ao faturamento de alimentos da ação de cestas de alimentos para as famílias acampadas, informamos que temos faturado em nota única a quantidade de alimentos a ser disponibilizado ao INCRA, consoante acordado, visando a cadência de carga e rota de distribuição a ser cumprida pelo funcionário do INCRA'.

Conforme explicitado não existe nota por carga, mas sim pela demanda de alimentos a serem entregues mensalmente as famílias rurais sem terra acampadas no Estado de Santa Catarina. Lembrando que a entrega é de forma rotineira no decorrer de todos os meses de cada exercício."

b) “Foi acordado entre o INCRA/SC e o Movimento Sem Terra que o abastecimento do veículo placa MFV-7649 seria por conta do movimento, tendo para tanto, sido recebido através de doação da Empresa Azambuja Ind. Com. de materiais de Construção Ltda. – ME, conforme Declaração da mesma, que juntamos no ANEXO II;

Lembrando que a justificativa para a doação é para que não houvesse a descontinuidade de entrega de cestas básicas para as famílias de sem terras acampadas no Estado de Santa Catarina, sendo o período de 15 a 31/12 dos exercícios financeiros uma etapa atípica no tocante ao aporte de orçamento nos Órgão Federais, que ocasiona problemas nas viagens do período em comento.

No tocante a Nota Eletrônica da CONAB/SC, repete-se o item anterior, ou seja, contatamos com a Gerente da GEOPE/SC – Srª. M.L.N. – a qual nos informou via E-mail, cópia que juntamos no ANEXO I – que ‘em atenção sua demanda relativa ao faturamento de alimentos da ação de cestas de alimentos para as famílias acampadas, informamos que temos faturado em nota única a quantidade de alimentos a ser disponibilizado ao INCRA, consoante acordado, visando a cadência de carga e rota de distribuição a ser cumprida pelo funcionário do INCRA’;

Conforme explicitado não existe nota por carga, mas sim pela demanda de alimentos a serem entregues mensalmente as famílias rurais sem terra acampadas no Estado de Santa Catarina. Lembrando que a entrega é de forma rotineira e mensal no decorrer dos exercícios.”

c) “Verificamos os fatos, tendo que concordar com a CGU/R-SC, ou seja, foi providenciada a Guia GRU para a devolução de uma diária pelo servidor A.J.N., corrigindo-se a impropriedade ainda que intempestivamente;

Quando houver a devolução encaminharemos a CGU/R-SC uma cópia do comprovante que corrigiu a irregularidade.”

Posteriormente, os gestores complementaram sua manifestação (Ofício Incra SR(10)G nº 2548/2012, de 24/10/2012):

“Conforme já havíamos informado ao concordar com a CONSTATAÇÃO da Equipe de Auditoria da CGU-R/SC na SA acima citada, de que houve a inconsistência na prestação de contas, e tendo sido recolhido pelo servidor A.J.N. – CPF ***.130.759-** – o valor liquido relativo devolução de 01 diária do PCD nº 0004211/12 no valor de R$ 163,18 – cuja cópia da Guia de Recolhimento/GRU segue juntada no ANEXO I .

d) “Novamente foram verificados os fatos, tendo que concordar com a CGU/R-SC, ou seja, houve a irregularidade, devendo ser recolhidos os valores, diante dos fatos foi providenciada a Guia GRU para a devolução das diárias pelo servidor A.J.N. – corrigindo-se a impropriedade ainda que intempestivamente;

Quando houver a devolução encaminharemos a CGU/R-SC uma cópia do comprovante que corrigiu a irregularidade.

De nossa parte restou comprovado que não há como afastar o apontamento da Equipe de Auditoria da CGU-R/SC, devendo ser encaminhado documento de advertência ao servidor acima citado.”

“Conforme já havíamos informado ao concordar com a CONSTATAÇÃO da Equipe de Auditoria da CGU-R/SC na SA acima citada, de que houve a inconsistência na prestação de contas, e tendo sido recolhido pelo servidor A.J.N. – CPF ***.130.759-** – o valor liquido relativo devolução do PCD nº 000818/12 no valor de R$ 898,57 – cuja cópia da Guia de Recomento/GRU segue juntada no ANEXO II.”

e) “Novamente foram verificados os fatos, tendo que concordar com a CGU/R-SC, ou seja, foi providenciada a Guia GRU para devolução de uma diária pelo servidor B.M. – corrigindo-se a impropriedade ainda que intempestivamente;

Quando houver a devolução encaminharemos a CGU/R-SC uma cópia do comprovante que corrigiu a irregularidade.

É preciso esclarecer que o retorno do servidor foi na noite do dia 02/12/2012, sendo que, o mesmo conduzia servidores do INCRA/SEDE/BRASÍLIA/DF que se deslocaram até Campos Novos/SC para efetuar verificação de convênios do INCRA/SC, tendo na mesma noite entregue para o servidor J.S. - Superintendente Regional Substituto o veículo para que ele se deslocasse ao interior do Estado de Santa Catarina, ainda na noite do dia 02/12/2011, pois tinha compromisso agendado para a primeira hora da manhã do dia 03/12/2011.”

“Conforme já havíamos informado ao concordar com a CONSTATAÇÃO da Equipe de Auditoria da CGU-R/SC na SA acima citada, de que houve a inconsistência na prestação de contas, e tendo sido recolhido pelo servidor B.M. – CPF ***.912.929-** – o valor liquido relativo devolução de 1 diária do PCD nº 033911/11 no valor de R$ 163,18 – cuja cópia da Guia de Recomento/GRU segue juntada no ANEXO III.”

f) “A informação do Chefe da Divisão de Administração/SR(10)A foi a de que o servidor M.C.F., havia perdido o seu Cartão Ticket Car, e por haver necessidade de urgência na realização dos trabalhos à época o servidor em questão utilizou-se do Cartão de Ticket Car utilizado pelo servidor J.H.F. – Chefe da SR(10)A;

Lembrando que os cartões em comento são da Empresa Ticket Car Ltda., ou seja, acreditamos que não haveria impedimento no uso naquele momento.”

g) “A informação do Chefe da Divisão de Administração/SR(10)A foi a de que o servidor M.C.F., havia perdido o seu Cartão Ticket Car, e por haver necessidade de urgência na realização dos trabalhos à época o servidor em questão utilizou-se do Cartão de Ticket Car utilizado pelo servidor J.H.F. – Chefe da SR(10)A;

Lembrando que os cartões em comento são da Empresa Ticket Car Ltda., ou seja, acreditamos que não haveria impedimento no uso naquele momento.”

h) “A informação do Chefe da Divisão de Administração/SR(10)A foi a de que o servidor M.C.F., havia perdido o seu Cartão Ticket Car, e por haver necessidade de urgência na realização dos trabalhos à época o servidor em questão utilizou-se do Cartão de Ticket Car utilizado pelo servidor J.H.F. – Chefe da SR(10)A;

Lembrando que os cartões em comento são da Empresa Ticket Car Ltda., ou seja, acreditamos que não haveria impedimento no uso naquele momento.”

i) “Foi verificada a inconsistência, ou seja, temos que concordar com a situação verificada pela Equipe de Auditoria da CGU/R-SC, tendo, para tanto, sido providenciada a Guia GRU para a devolução de 01 (uma) diária pelo servidor J.P.L.S. – corrigindo-se a impropriedade ainda que intempestivamente.

Quando houver a devolução encaminharemos a CGU/R-SC uma cópia do comprovante que corrigiu a irregularidade.”

“Conforme já havíamos informado ao concordar com a CONSTATAÇÃO da Equipe de Auditoria da CGU-R/SC na SA acima citada, de que houve a inconsistência na prestação de contas, e tendo sido recolhido pelo servidor J.P.L.S. – CPF ***.408.28-** – o valor liquido relativo devolução 1 diária do PCD nº 010227/12 no valor de R$ 254,08 – cuja cópia da Guia de Recomento/GRU segue juntada no ANEXO IV.”

j) “Foi providenciada a Listagem de Bens Patrimoniais deste Instituto – constante do ANEXO VI. – na qual destacamos os bens patrimoniais que se encontram disponibilizados para uso em Projetos de Assentamentos do INCRA/SC do Estado de Santa Catarina;

Lembrando que o servidor em questão foi designado como participante da Comissão de Inventário dos Bens Móveis e Imóveis pertencentes ao acerco do INCRA/SR(10)SC no exercício/2011.

Juntamos também – no ANEXO VI – cópia da Declaração da Cooperativa Central de Reforma Agrária de Santa Catarina – CCA/SC, informando que a mesma havia disponibilizado o veículo de Placa MÊS-5825 para conduzir o servidor Geovani Mauricio Simas, quando da viagem no período de 26 a 31/12/2011.”

k) “Novamente foram verificados os fatos, tendo que concordar com a CGU/R-SC, ou seja, foi providenciada a Guia GRU para a devolução de 01 (uma) diária pelo servidor F.L.R.S. – corrigindo-se a impropriedade ainda que intempestivamente.

Quando houver a devolução encaminharemos a CGU/R-SC uma cópia do comprovante que corrigiu a irregularidade.”

“Conforme já havíamos informado ao concordar com a CONSTATAÇÃO da Equipe de Auditoria da CGU-R/SC na SA acima citada, de que houve a inconsistência na prestação de contas, e tendo sido recolhido pelo servidor F.L.R.S. – CPF ***.077.579-** – o valor liquido relativo devolução 1 diária do PCD nº 010227/12 no valor de R$ 163,18 – cuja cópia da Guia de Recomento/GRU segue juntada no ANEXO V.”

l) “Aqui cabe reiterar que já foi amplamente explicitado as Equipes de Auditoria da CGU/R-SC que realmente é grande a carência de recursos humanos na Divisão de Administração/INCRA/SR(10)A no INCRA Superintendência Regional de Santa Catarina – SR(10)SC e que não bastasse isto dois servidores que detinham o maior conhecimento nos trabalhos de encerramento das contas dos exercícios financeiros na regional foram aposentados no final do exercício de 2010, não havendo reposição de RH na divisão. Lembrando que um deles é o servidor J.A.M. – que prestou os serviços em comento;

É preciso lembrar também, que os servidores da SR(10)A que foram aposentados – J.A.M. e J.S. – é que cuidavam da coordenação das Prestações de Contas Anuais da nossa UJ;

Que não bastasse isto, os Relatórios de Gestão dos últimos exercícios tornaram-se verdadeiras 'auditorias inversas', programada pelo Tribunal de Contas da União/TCU, ou seja, os Órgãos Públicos Federais apresentam as contas através de preenchimento de relatórios que são apresentados pelo TCU com mais de 200 (duzentas) páginas a serem preenchidas, exigindo amplo conhecimento de quem coordena os encaminhamentos nos Órgãos Federais;

E que, após a apresentação dos relatórios em questão o mesmo é submetido à análise das Equipes de Auditoria da CGU-R-SC, que enumera as eventuais falhas e questionamentos acerca do relatório em comento, o que também exige conhecimento da coordenação na elaboração das respostas;

E que, além disso, cabe aqui serem tecidas algumas considerações para também justificar o pagamento das diárias ao colaborador eventual em comento, sendo:

Considerando que além da carência de recursos humanos na Divisão de Administração do INCRA/SR(10)SC, já reiterada, houveram vários afastamentos de servidores dos diversos setores da mesma, fato que poderá ser verificado na Planilha que juntamos no ANEXO VII;

Considerando que houve Auditoria da CGU/R-SC no final do exercício-2011 e no início do exercício-2012 acerca de 02 (dois) convênios ligados ao Programa Assistência Técnica Social e Ambiental – ATES, dos quais a CGU/R-SC sabe que os questionamentos foram bastante extensos e de grande complexidade, trabalhos estes na regional coordenados pelo servidor aposentado J.A.M. – Técnico de Contabilidade, que trabalhou na área contábil do INCRA-SR(10)SC no período de 1973 a 2010;

Considerando que na planilha de afastamentos pode ser verificado que 02 (dois) servidores tiveram problemas graves de saúde, que demandou longos afastamentos e que na regional não havia servidores com experiência nos trabalhos do INCRA/SR(10)A para suprir as necessidades em comento;

Considerando que no período em comento a divisão contava apenas com 02 (dois) Contadores, sendo que, um deles é servidor que se encontrava afastado e o outro é a servidora C.C.A., cuja função é especificamente de lidar com os convênios da regional, que as Equipes de Auditoria da CGU/R-SC sabem que as demandas são grandes;

Considerando finalmente, que houve também no período a necessidade de elaborar respostas ao Tribunal de Contas da União/TCU acerca dos convênios do Programa ATES, sobre os quais houve o ACÓRDÃO Nº 3047/2009.

Conforme vemos existem vários fatos a serem considerados para justificar a necessidade premente à época dos fatos, para que fosse contratado o servidor eventual em comento – servidor aposentado J.A.M. – que exerceu a função de contador na regional no período de 1973 a 2010 – para auxiliar e dar suporte nos trabalhos da nossa Divisão de Administração, ou seja, tinha capacidade de suprir as deficiências da regional naquele momento.

No tocante a contratações de servidores por este Instituto, cabe aqui informar que devido ao INCRA ser uma Autarquia ligada a um dos Ministérios do Governo Federal, cuja remuneração é muito baixa em relação ao demais, leva a que servidores contratados para suprir as nossas demandas peçam vacância e passem a prestar serviços em outros Ministérios do Governo Federal;

Cabendo informar que entre os casos em comento, cabe destacar: 1º) De um Contador, recém contratado para prestar serviços na Divisão de Administração/SR(10)A que na sequência prestou concurso junto ao Tribunal Regional Eleitoral/TRE do Rio Grande do Sul, entrando com o pedido de vacância, e 2º) De um Administrador também recém contratado para prestar serviços na SR(10)A, que na sequência prestou concurso junto a Polícia Federal e foi trabalhar no Estado de Minas Gerais, com novo pedido de vacância. Reiterando que ambos eram servidores recém contratados deste Instituto que quando agregaram experiência e poderiam somar na realização das tarefas infelizmente ausentaram-se;

É preciso informar que a baixa remuneração e a reestruturação deste Instituto foram os motivos da greve dos servidores do INCRA, fato que motivou o nosso pedido de dilação de prazo para esta nossa resposta;

Caso a CGU-R-SC tenha dúvida sobre as nossas afirmativas, convidamos a mesma para elaborar um comparativo entre as remunerações das nossas instituições para verificar os fatos.

Encerrando nossa argumentação acreditamos que não resta dúvida que não haveria a possibilidade de apenas pedirmos ao nosso Órgão Central que destacasse algum servidor para colaborar nos trabalhos da época, pois restou a clareza de que a necessidade era de alguém que detivesse experiência nos trabalhos em comento e não apenas alguém para acrescer na divisão;

Lembrando que conforme cita o Relatório de Gestão de 2011 do INCRA/SEDE/BRASÍLIA/DF – que se encontra disponibilizado no Site do INCRA – no tocante ao RH ver folhas 154 a 167 – somente no exercício/2011 houve o egresso de 38 servidores recém contratados pela Instituição, ou seja, a falta de servidores é crescente;

Acrescendo que enquanto o custo da máquina pública cresce nos exercícios financeiros, neste Instituto a mesma apresentou decréscimo entre os exercícios 2010 e 2011."

Por intermédio do Ofício INCRA/SR/(10)G n.° 803/2013, de 18/04/2013, a Unidade se manifestou quanto ao atendimento às recomendações do Relatório de Auditoria n.° 201208136, as quais serão apreciadas no âmbito do Plano de Providências Permanente da Unidade.

Análise do Controle Interno

a) Não é razoável acatar a alegação dos gestores no sentido de que o próprio servidor teria custeado parte dos gastos com combustível no período. Observe-se que não foi sequer apresentado qualquer documento fiscal capaz de comprovar o suposto abastecimento do veículo, tenha sido ele custeado pela Administração ou pelo próprio proposto.

Some-se a isso o fato de o relatório analítico de controle de abastecimento, emitido pelo Sistema Ticket Car, indicar que, entre 08/12/2011 e 16/01/2012, o veículo oficial, placa MGC-1038, teria percorrido apenas 770km (hodômetro marcando 152.500km em 08/12/2011 e 153.270km em 16/01/2012), registros estes completamente distintos daqueles lançados no MV para a viagem em tela, que dão conta de que o veículo oficial teria percorrido no período 2.018km (hodômetro marcando 131.367km em 14/12/2011 e 133.385km em 17/12/2011).

Quanto à manifestação trazida pelos gestores acerca do procedimento de faturamento de alimentos realizado pela CONAB/SC, cabe esclarecer que, em que pese ser emitida uma única nota fiscal eletrônica a cada pedido global efetuado pelo INCRA/SC, o controle de retiradas de alimentos nas Unidades Armazenadoras da CONAB/SC é feito, via de regra, por meio de Nota de Expedição (NEX) específica, emitida pela CONAB/SC. Tal entendimento consta da mensagem eletrônica encaminhada a esta CGU/R-SC pela Gerente de Operações da CONAB/SC, Sra. M.L.N., em 12/09/2012, conforme trecho transcrito a seguir: "Quanto à emissão da NEX, as Unidades Armazenadoras dispensam a emissão em carregamentos não fracionados – embarque único do lote ou nota fiscal. Nos demais casos são emitidas as NEX para efetuar o controle do lote a ser entregue". Ou seja, as datas de emissão de notas fiscais eletrônicas e de notas de expedição servem sim como referência para acompanhamento e controle dos carregamentos de alimentos eventualmente realizados pelo INCRA/SC.

Assim, por considerar que não foi devidamente comprovada a efetiva realização da viagem, resta mantido o apontamento.

b) Primeiramente, é necessário esclarecer que não foi apresentado o comprovante do único abastecimento indicado no respectivo MV (nota fiscal nº 231036, de 30/12/2011, no valor de R$89,03), apesar de ter sido requerido formalmente ao INCRA/SC a disponibilização do mencionado documento (Solicitação de Auditoria nº 201208136/02, de 12/09/2012).

Some-se a isso o fato de o relatório analítico de controle de abastecimento, emitido pelo Sistema Ticket Car, indicar que, entre 20/12/2011 e 02/01/2012, o veículo oficial, placa MFV-7649, teria percorrido apenas 738km (hodômetro marcando 148.522km em 20/12/2011 e 149.260km em 02/01/2012), registros estes completamente distintos daqueles lançados no MV para a viagem em tela, que dão conta de que o veículo oficial teria percorrido no período 1.850km (hodômetro marcando 150.060km em 26/12/2011 e 151.910km em 31/12/2011).

Por sua vez, a mera declaração de doação de combustível por parte de empresa privada não comprova, por si só, a realização da viagem sob exame. Para se dar algum valor a declaração fornecida, a mesma deveria estar acompanhada do(s) documento(s) fiscal(is) de abastecimento(s) do veículo oficial (placa MFV-7649) supostamente realizado(s) no período entre 26/12/2011 e 31/12/2011. Ademais, também não merece prosperar o argumento de que a doação de combustível se fazia necessária em razão de limitação orçamentária. Note-se que o INCRA/SC já possuía à época contrato com a empresa Ticket Serviços (Sistema Ticket Car) de abastecimento de sua frota de veículos oficiais, sendo que o relatório analítico de controle de abastecimento, emitido pelo Sistema Ticket Car, evidencia que houve vários abastecimentos realizados em outros veículos oficiais no período entre 15/12 e 31/12/2011.

Quanto à manifestação trazida pelos gestores acerca do procedimento de faturamento de alimentos realizado pela CONAB/SC, cabe esclarecer que, em que pese ser emitida uma única nota fiscal eletrônica a cada pedido global efetuado pelo INCRA/SC, o controle de retiradas de alimentos nas Unidades Armazenadoras da CONAB/SC é feito, via de regra, por meio de Nota de Expedição (NEX) específica, emitida pela CONAB/SC. Tal entendimento consta da mensagem eletrônica encaminhada a esta CGU/R-SC pela Gerente de Operações da CONAB/SC, Sra. M.L.N., em 12/09/2012, conforme trecho transcrito a seguir: "Quanto à emissão da NEX, as Unidades Armazenadoras dispensam a emissão em carregamentos não fracionados – embarque único do lote ou nota fiscal. Nos demais casos são emitidas as NEX para efetuar o controle do lote a ser entregue". Ou seja, as datas de emissão de notas fiscais eletrônicas e de notas de expedição servem sim como referência para acompanhamento e controle dos carregamentos de alimentos eventualmente realizados pelo INCRA/SC.

Assim, por considerar que não foi devidamente comprovada a efetiva realização da viagem, resta mantido o apontamento.

c) Os gestores concordam com a existência dos fatos irregulares descritos. A comprovação do recolhimento ao Erário do valor indevidamente concedido a título de diárias, apesar de necessária, não afasta o apontamento.

d) Os gestores concordam com a existência dos fatos irregulares descritos. A comprovação do recolhimento ao Erário do valor indevidamente concedido a título de diárias, apesar de necessária, não afasta o apontamento.

e) Os gestores concordam com a existência dos fatos irregulares descritos. A comprovação do recolhimento ao Erário do valor indevidamente concedido a título de diárias, apesar de necessária, não afasta o apontamento.

f) O cartão da Ticket Car é de uso pessoal e intransferível de servidores credenciados. Assim, resta mantido o apontamento, eis que o procedimento adotado (cessão de cartão e senha entre servidores) é indevido.

g) O cartão da Ticket Car é de uso pessoal e intransferível de servidores credenciados. Assim, resta mantido o apontamento, eis que o procedimento adotado (cessão de cartão e senha entre servidores) é indevido.

h) O cartão da Ticket Car é de uso pessoal e intransferível de servidores credenciados. Assim, resta mantido o apontamento, eis que o procedimento adotado (cessão de cartão e senha entre servidores) é indevido.

i) Os gestores concordam com a existência dos fatos irregulares descritos. A comprovação do recolhimento ao Erário do valor indevidamente concedido a título de diárias, apesar de necessária, não afasta o apontamento.

j) A fim de comprovar a execução da atividade prevista na PCD sob exame ("efetuar levantamento dos bens patrimoniais do INCRA/SC que encontram-se instalados nas cooperativas dos Assentamentos da Reforma Agrária, para fechamento patrimonial de final de exercício"), os gestores limitaram-se a apresentar um relatório de bens, emitido em data anterior (20/12/2011) ao período de abrangência da viagem (26/12 a 31/12/2011), em que consta uma relação de 16 (dezesseis) bens sem qualquer indicação de que os mesmos estivessem localizados em cooperativas de reforma agrária. Em

outras palavras, apenas com os documentos disponíveis não resta caracterizada a realização da atividade proposta para a viagem.

Além disso, a mera declaração de que o transporte (veículo e combustível) para a realização da ação estabelecida havia sido providenciado pela Cooperativa Central de Reforma Agrária de Santa Catarina (CCA/SC) não comprova, por si só, a realização da viagem sob exame. Para se dar algum valor a declaração fornecida, a mesma deveria estar acompanhada do(s) documento(s) fiscal(is) de abastecimento(s) do veículo cedido (placa MES-5825) supostamente realizado(s) no período entre 26/12/2011 e 31/12/2011. Também não merece prosperar o argumento de que, em razão de limitação orçamentária, fazia-se necessária a cessão de veículo de propriedade de cooperativa a fim de possibilitar a realização da viagem. Note-se que o INCRA/SC poderia/deveria ter utilizado veículo próprio, vez que à época já possuía contrato com a empresa Ticket Serviços (Sistema Ticket Car) de abastecimento de sua frota de veículos oficiais, sendo que o relatório analítico de controle de abastecimento, emitido pelo Sistema Ticket Car, evidencia que houve vários abastecimentos realizados em veículos oficiais no período entre 15/12 e 31/12/2011.

Assim, por considerar que não foi devidamente comprovada a efetiva realização da viagem, resta mantido o apontamento.

k) Os gestores concordam com a existência dos fatos irregulares descritos. A comprovação do recolhimento ao Erário do valor indevidamente concedido a título de diárias, apesar de necessária, não afasta o apontamento.

l) O cerne do apontamento reside no fato de que desde a aposentadoria do servidor de CPF ***.248.629-**, ocorrida em 18/11/2010, o mesmo vem sendo requisitado com frequência a prestar serviços ao INCRA/SC na condição de "colaborador eventual".

As requisições iniciaram-se no exercício 2011 (41,5 diárias concedidas) e se intensificaram no exercício em curso (82,5 diárias até 31/10/2012), sem que até o momento a Administração tenha encontrado outra solução para o assunto.

Verifica-se que em geral o servidor aposentado é convocado para auxiliar o INCRA/SC nas demandas dos Órgãos de Controle (CGU e TCU), tais como na elaboração do Relatório de Gestão da Unidade e de respostas a questionamentos emanados da CGU e/ou do TCU. Referidas demandas, apesar de muitas vezes complexas, são rotineiras, o que significa dizer que ou o gestor faz uso do seu quadro de pessoal para atendê-las ou ficará eternamente refém da disponibilidade e experiência de um servidor aposentado que um dia teve contato com a matéria.

Merece aqui repisar que o continuado pagamento de diárias a proposto classificado como "colaborador eventual" desconfigura a transitoriedade da prestação de serviço, tornando irregular a sua concessão. Observe-se que mesmo após tomar conhecimento deste apontamento (SA nº 201208136/02, de 12/09/2012), o gestor requisitou novamente o "colaborador eventual" para "prestar apoio à Divisão de Administração no atendimento a Solicitação de Auditoria da CGU", conforme PCD 026522/12, cuja viagem ocorreu entre 15/10 e 27/10/2012.

A análise acima corresponde na integra a contida no Relatório de Auditoria n.° 201208136, fruto de auditoria realizada em 2012 com emissão de Relatório em 2013.

Recomendações:

Recomendação 1: Em relação às PCD 038082/11 e 040278/11, recomenda-se buscar o ressarcimento ao Erário dos valores integrais concedidos a título de diárias (R$ 574,55 e R$ 898,57, respectivamente).

Recomendação 2: Considerando a reincidência de atos irregulares praticados envolvendo diárias concedidas ao servidor beneficiário das PCD nº 038082/11, 040278/11, 004211/12 e 013029/12, recomenda-se instruir o devido processo visando a apuração de responsabilidade.

Recomendação 3: Aprimore os controles internos em relação ao processo de concessão de diárias de modo a inibir irregularidades análogas àquelas identificadas.

Recomendação 4: Oriente formalmente os servidores credenciados a utilizar o cartão Ticket Car no sentido de que seu uso é para abastecimento exclusivo da frota de veículos oficiais, não podendo o portador ceder o cartão e senha para outrem em qualquer hipótese, sob pena de responsabilização pelo seu uso indevido.

Recomendação 5: Com o auxílio da Auditoria Interna do INCRA, elabore parecer conclusivo sobre a análise quanto à efetiva realização da viagem proposta pela PCD 040081/11, assim como quanto à execução das ações previstas em referida PCD, encaminhando, no prazo de 30 dias úteis, cópia do parecer conclusivo a esta CGU-R/SC e informando as medidas adotadas para saneamento de eventuais irregularidades identificadas.

Recomendação 6: Abstenha-se de conceder diárias, de forma rotineira, a proposto classificado como "colaborador eventual", posto tratar-se de prática que desconfigura a transitoriedade da prestação de serviço, tornando, inclusive, tal concessão indevida.

6.4 SEGURIDADE SOCIAL

6.4.1 APOSENTADORIAS

6.4.1.1 CONSTATAÇÃO

Comprovação de tempo de contribuição efetuada por Certidão destinada à averbação perante o INSS.

Fato

Dentre as recomendações do Controle Interno decorrentes de trabalhos anteriores, constava a disponibilização do processo nº 35/91, que trata de concessão de abono permanência. Disponibilizado o referido processo, constatamos que foi computado, para fins de aposentadoria, tempo de contribuição/serviço certificado pelo Estado do Rio de Janeiro, período 14.11.1963 a 04.02.1970. Contudo, em análise da Certidão emitida por aquele Ente da Federação, verificou-se que aquela Certidão destina-se para fins de averbação perante o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Contudo, não consta nos autos Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) emitida pelo INSS, na qual conste averbado o citado período.

Causa

Falha nos controles internos de concessão de benefícios previdenciários, notadamente de verificação da validade das Certidões de Tempo de Contribuição emitidas por outros Órgãos Públicos.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta às Solicitações de Auditoria nº 201305878/015, 016 e 020, a Unidade disponibilizou os processos de aposentadoria e de averbação de tempos de contribuição, nos quais não constava nenhuma CTC original emitida pelo INSS que tratasse de certificação do tempo acima referido.

Em ciência da versão preliminar de nosso Relatório e das recomendações, assim manifestou-se a Unidade:

Em atenção à recomendação dessa auditoria oficiamos o INSS objetivando verificar se o tempo certificado pelo Estado do Rio de Janeiro (14/11/1963 a 02/02/1970) foi averbado perante aquele Instituto e se referido tempo foi utilizado para concessão de algum benefício (aposentadoria e/ou pensão) no Regime Geral de Previdência Social".

Análise do Controle Interno

A presença de CTC original retida no processo de aposentadoria e/ou de averbação de tempos de contribuição é medida que se faz necessária para fins de impossibilitar a sua utilização para concessão de múltiplos benefícios previdenciários, quer no Regime Geral, quer nos Regimes Próprios dos Servidores Públicos.

Assim, cabe à Unidade certificar-se de que o período em comento não tenha sido averbado e/ou utilizado em outros Regimes Previdenciários, especialmente porque a CTC emitida pelo Estado do Rio de Janeiro expressamente destina-se para averbação perante o INSS.

Mantém-se a recomendação para verificação pelo Controle Interno em trabalhos futuros acerca da resolução da presente situação.

Recomendações:
Recomendação 1: Tendo em vista que a Unidade já oficiou o INSS para fins de verificação se o tempo Certificado pelo Estado do Rio de Janeiro (14.11.1963 a 04.02.1970) foi averbado perante aquele Instituto e o mesmo foi utilizado para concessão de algum benefício (aposentadoria e/ou pensão) no Regime Geral de Previdência Social, acompanhar o atendimento à solicitação referida, e, se constatada irregularidade no cômputo daquele tempo de contribuição, revisar o ato de aposentadoria objeto do processo nº 35/91.

7 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

7.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

7.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

7.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Estimativa de preço baseada em um único orçamento, sem pesquisa de mercado junto a, no mínimo, três fornecedores.

Fato

Por meio do Pregão Eletrônico n.° 07/2011 foi realizada licitação para contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de natureza continuada de vigilância armada, a serem executados na nova sede da Superintendência Regional do Incra em São José/SC, num total de 02 postos de vigilância, em regime de 12 horas x 36, de segunda a domingo, diurno e noturno.

A estimativa de preço do Termo de Referência do Pregão Eletrônico n.° 07/2011 foi baseada em apenas um único orçamento, quando deveria estar subsidiado por, no mínimo, três como forma de obter uma estimativa de mercado.

O assunto em tela foi inclusive objeto de recomendação da Procuradoria Regional do Incra, por intermédio do Parecer PFE/INCRA/SC/PGF/AGU n.° 51/2011, de 02/12/2011, como resultado da apreciação da minuta do edital e contrato desta licitação.

Da mesma forma como destacado no Parecer, a existência de valores máximos definidos para os postos de trabalho em tela na Portaria SLTI/MPOG n.° 32/2011 não significa ser dispensável a confecção de estimativa que reflita os preços de mercado.

Em decorrência desta licitação, em 13/02/2012, foi firmado o Contrato n.° CRT/SC/01000/2012, com a empresa Brasileira de Segurança Patrimonial Ltda (CNPJ 03.130.750/0001-76), estabelecendo o valor contratual de R$ 137.301,41, abaixo do que seria o limite de R$ 144.188,28 a partir dos parâmetros da Portaria SLTI/MPOG n.° 32/2011.

Causa

Embora alertada sobre o assunto por intermédio do Parecer PFE/INCRA/SC/PGF/AGU n.° 51/2011, a Administração do Incra, representada pelo Chefe de Serviço, deu continuidade ao processo licitatório sem providenciar a complementação dos orçamentos. A causa para a ocorrência seria falha nas rotinas estabelecidas para execução de procedimentos licitatórios.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade se manifestou por intermédio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/N° 870, de 29/04/2013, nos seguintes termos:

"Em reanálise aos autos do Processo INCRA/SC n.° 54210.001864/2011-63, verificamos pertinente a observação da CGU-R/SC a respeito da ausência no atendimento às recomendações da Procuradoria Regional de SC, no prosseguimento do feito sem complementações à pesquisa de mercado. Todavia, consoante apuração dessa Equipe de Auditoria da CGU-R/SC, o Pregão n.° 07/2011 resultou em um preço abaixo dos parâmetros da Portaria SLTI/MPOG n.° 32/2011, atenuando o erro da forma acima. Outro fator relevante é o registro de um número significativo de participantes no pregão eletrônico em questão, cuja disputa ampliada leva-nos a concluir sem receio que os preços firmados no Contrato CRT/SC/n.° 1000/2012 estão compatíveis com o mercado de vigilância no Estado de Santa Catarina. Será adotada a recomendação da Auditoria da CGU-R/SC para o Setor de Licitações do INCRA/SC atentar de promover a cada certame uma pesquisa de mercado completa e contendo cotação de, no mínimo, 03 empresas."

Análise do Controle Interno

A Unidade reconheceu o apontamento, bem como concordou com a recomendação.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os controles internos fazendo constar nas futuras licitações o orçamento estimativo a partir de pesquisa de mercado a, no mínimo, três fornecedores, procedendo ao devido arquivamento de sua realização.

7.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Orçamento de referência da licitação não baseado nos custos unitários do SINAPI.

Fato

Em decorrência da desocupação da área locada onde era a sede da Unidade, das cláusulas avençadas no Contrato n.° SC/4000/2006 e do Documento de Vistoria Final do imóvel, de 19/09/2012, produzido pela imobiliária responsável, foi desencadeado o Convite n.° 03/2012, no regime de empreitada por preço global e tipo menor preço, tendo como objeto a contratação de empresa especializada para realização de reforma, com fornecimento de toda mão-de-obra, materiais e equipamentos.

A partir das peças constantes do processo n.° 54210.001556/2012-19, verifica-se que não se observou a Lei n.° 12.465 – LDO 2011/2012 quanto ao orçamento detalhado do custo global da reforma.

O orçamento de referência, Anexo II do edital, corresponde exatamente ao apresentado pela empresa Werlich Construtora e Incorporadora Ltda (CNPJ 10.937.429/0001-63), no valor de R$ 133.795,44, aliás, sem assinatura.

De acordo com o art. 125 da Lei n.° 12.465: "O custo global das obras e dos serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil."

A questão em tela havia sido já apontada no Parecer PFE/INCRA/SC/PGR/AGU n.° 51/2012 em decorrência do exame às minutas do edital e contrato. A recomendação no Parecer era de que houvesse complementação de orçamentos e sobre o assunto a Unidade havia destacado que haviam sido requeridos outros, sem resposta, dos prestadores, contudo não demonstrou, por meio de documentos, os pedidos de tais orçamentos.

Outra falha observada no processo foi o Anexo I, referente ao Projeto Básico, não conter cronograma físico-financeiro da reforma e estabelecer ao contratado a sua elaboração, conforme se constata examinando o item 7.1 do Anexo I do edital.

Seis empresas participaram do certame, duas foram inabilitadas, e a empresa Construtora de Angelo Ltda – EPP (CNPJ 03.943.663/0001-38) foi a vencedora por ter apresentado a menor proposta no valor de R$ 105.599,24, resultando na firmatura do Contrato n.° CRT/SC/06000/2012, em 03/12/2012.

Causa

Apesar de a Divisão ter informado que buscou obter mais orçamentos, sem sucesso, o procedimento principal não foi adotado que era a elaboração de estimativa a partir dos custos do SINAPI, sendo atribuição do Chefe da Divisão de Administração acompanhar as atividades de sua equipe no intuito de garantir a observância à legislação. O problema decorreu de falha nas rotinas estabelecidas para execução de procedimentos licitatórios.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR/(10)G/N.° 871/2013, de 30/04/2013, a Unidade se manifestou nos seguintes termos:

"Resposta do INCRA/SC:
No Convite nº 03/2012 a ausência do balizamento nos custos unitários SINAPI ocorreu em razão de se trata de uma obra de reforma e adaptações do imóvel que fora utilizado como sede da SR(10) por um tempo significativo . Dificuldades executivas na elaboração do Projeto Básico foram muitas. Interferências e dificuldades executivas apareciam a cada momento concorrendo com a urgência de se iniciar o processo para o mais breve possível devolver o imóvel. Esses fatores impediram de elaborarmos um orçamento mais detalhado do custo da empreitada por preço global da reforma;
Tal afirmativa confirmou-se com a dificuldade à época de conseguirmos 3 (três) cotações de empresas prestadoras de serviços, fato esclarecido pelo Setor de Licitações do INCRA/SC – ver nota explicativa anexa fls. 141 a 144 dos autos 5421.001556/2012-19
O procedimento, a comunicação e solicitação de preços, deu-se por meio eletrônico com intuito de agilizar o processo. Por correio eletrônico institucional o servidor Cristiano de Oliveira Mascarenhas, membro da comissão de licitações e Substituto do Chefe da Divisão de Administração, demandou para as empresas, tendo recebido a Planilha/Orçamento da Empresa WERLICH Construtora e Incorporadora Ltda. EPP, também por via eletrônico, motivo pelo qual não consta a assinatura do no documento inserido as fls. 91 e 92 do processo da licitação.
Embora tenha sido feito em meio eletrônico, na medida das possibilidades que uma reforma oferece, foi elaborado um Edital detalhado, nesse, em especial às fls. 159 a 166, bem como às fls. 167 a 171 registra um descritivo com as condições gerais do imóvel a ser reparado, por final ás fls. 171v e 172, registra a descrição dos serviços com os preços estimados da empreitada;
Ressaltamos que o responsável, em seu argumento contido as fls. 141 a 143, afirma que os preços mais relevantes da Planilha Orçamentária da empreitada/global estariam compatíveis com os praticados no mercado.
Justifica-se ainda que para a composição da Planilha/Orçamentária/Quantitativo, devemos citar além do contido no art. 125 da Lei nº 12.465/2011, existe a prerrogativa de que a Administração Federal possa desenvolver sistemas de preços, aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção daqueles de que trata o caput do artigo, devendo sua necessidade ser demonstrada por justificação técnica elaborada pela mesma.
No que tange ao cronograma físico-financeiro da reforma, esse foi apresentado no Edital, item 13 – CONDIÇÕES E PRAZOS DE PAGAMENTO, ver folha 170/verso dos autos. Lembrando sempre que se trata de serviços de reforma em um prédio bastante antigo.
Manifestamos concordância com as recomendações nas futuras licitações de obras ou serviços de engenharia, de forma que a elaboração de orçamento global seja mais detalhado em consonância com as composições de custos unitários do SINAPI e da legislação da LDO do exercício."

Análise do Controle Interno

A Unidade apresenta esclarecimentos e destaca que teriam ocorrido dificuldades para desenvolvimento do projeto básico e que os custos praticados seriam os de mercado. Por fim, manifesta concordância com a recomendação.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os controles internos e elaborar, nas futuras licitações de obras ou serviços de engenharia, orçamento global detalhado em consonância com as composições de custos unitários do SINAPI, observando a legislação pertinente constante da LDO válida para o ano de realização do certame licitatório

7.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Falhas em procedimento licitatório, ocasionando adjudicação e homologação de licitação na qual sete das oito participantes foram desclassificas e cuja única proposta classificada era 36% superior ao da melhor proposta, resultando em ato administrativo desvantajoso economicamente para a Administração.

Fato

Por meio da Tomada de Preços n.° 01/2012, foi realizada licitação atinente à contratação de empresa para elaboração de projeto executivo, fornecimento de material e mão-de-obra quanto à execução de obras e serviços de engenharia inerentes à recuperação/complementação de 33,82 Km de estradas vicinais, no Projeto de Assentamento José Maria, localizado no município de Abelardo Luz-SC.

O valor estimado para licitação foi de R$ 1.053.489,70, com base nos serviços previstos no projeto básico (e seus respectivos anexos) e composição de custos unitários do SINAPI e SICRO 2.

De acordo com as peças do processo n.° 54210.000952/2012-29 e registrado na Ata de Habilitação, de 17/09/2012, todas as 08 empresas participantes foram habilitadas.

De acordo com a Ata de Julgamento das Propostas, de 17/09/2012, foi classificada uma única proposta, com o valor de R$ 989.236,57.

Em 24/09/2012, a empresa Construtora Oliveira Ltda. (CNPJ 80.095.466/0001-57) apresentou recurso contra o resultado do julgamento, em síntese, argumentando que apresentou a menor proposta, que a Ata de Julgamento não relacionou as demais propostas e não discriminou as classificadas e as desclassificadas, que a Ata não descreveu os eventos ocorridos durante a sessão, que não teria havido isonomia para selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e que foi desclassificada por motivos meramente formais.

Por sua vez, a empresa vencedora da licitação, Gaia Rodovias Ltda. (CNPJ 03.257.777/0001-24) apresentou contrarrazões ao recurso impetrado, em síntese, argumentando que:

1. A Comissão de Licitação informou a cada interessada o motivo da desclassificação;
2. A recorrente não cumpriu com o item 6.3.2 do edital, citando como único exemplo, o item 1.1 - Mobilização, Desmobilização e Instalação de Canteiro para os quais não houve demonstração da composição dos custos deste item;
3. A recorrente não atendeu às exigências do item 6.3.5 do edital ao não apresentar a composição do custo unitário e total de todos os itens da Planilha de Quantitativos e Custos – Consolidada;

4. Existiriam incoerências entre os custos unitários dos itens da Planilha de Quantitativos e Custos – Consolidada com os respectivos custos unitários apontados nas planilhas de composição dos custos unitários, relacionando como exemplos os itens 3.2, 5.3, 5.10, 6.1, 7.2;
5. A Comissão de Licitação não poderia ignorar as exigências do edital, sob pena de violar os princípios norteadores das licitações, bem como prejudicar o licitante que cumpriu integralmente as exigências editalícias;
6. A decisão da Comissão estava correta, amparada pelo instrumento licitatório e pela legislação em vigor; e
7. Por fim, indicou que devia ser mantida a desclassificação da proposta da empresa recorrente.

Considerando a manifestação da empresa vencedora, cabe tecer os seguintes comentários:

Com relação ao item "1", destacamos que a empresa não teria condições de opinar sobre o que aconteceu durante a sessão já que não teve nenhum representante durante a Sessão, conforme registrado na Ata de Habilitação;

Com relação ao item "2", destacamos que o fato somente foi observado em relação a este item, inexistindo qualquer outro que possa ser enquadrado em desacordo com o item 6.3.2;

Com relação ao item "3", destacamos que a afirmativa é parcialmente procedente, pois a inconsistência relatada ocorreu exclusivamente quanto ao item 1.1 da Planilha de Quantitativos e Custos - Consolidada.

E, com relação ao item "4", observamos que é procedente o apontamento.

No Ofício/INCRA/SR(10)A/N.°16/2012, de 10/10/2012, assinado pelo Presidente Substituto da CPL, é apresentada a decisão de recurso interposto pela empresa Construtora Oliveira LTDA, concluindo pela manutenção da desclassificação da empresa, em síntese, argumentando, que:

- a empresa recorrente não atendeu aos itens 6.3.2 e 6.3.5 do edital;

- durante a sessão foram divulgados os valores globais de todas as propostas;

- houve registro no SIASG net das propostas das licitantes, bem como o motivo da desclassificação e que foi aberto um protocolo de reclamação no dia 26/09/2012 perante o provedor do sistema para saber por que os registros não apareciam na Ata de Julgamento, para o qual se obteve a resposta "O Sistema não está preparado para apresentar na ata o motivo da desclassificação, somente a situação de proposta desclassificada."Alega ainda que a Comissão não pode ser responsabilizada por erro no sistema que não registraria na Ata de Julgamento as empresas desclassificadas. Esta auditoria não tem o mesmo entendimento, pois o provedor afirmou que a Ata registra a condição de classificada ou desclassificada, apenas não está preparado para indicar a motivação da desclassificação.

- que houve abertura de todas as propostas comerciais e que as mesmas foram devolvidas aos representantes credenciados. Esta auditoria destaca que houve, no mínimo, falha da Comissão ao devolver as propostas comerciais das empresas habilitadas.

- foram analisadas todas as documentações pela Comissão e pelos representantes credenciados, primeiro examinando a proposta comercial da empresa Irmãos Zanatta & Cia Ltda., desclassificada porque descumpriu os subitens 6.3.2 e 6.3.5, e depois as demais, nessa sequência: Barazzeti Construtora de Obras Ltda. – EPP, desclassificada por falta de atendimento aos mesmos itens, Construtora Oliveira Ltda, desclassificada por não atendimento aos mesmos itens, Maqter Terraplanagem Ltda, Terraplanagem e Transportes Zabel Ltda., J A Hilario e Cia Ltda., Siliprandi & Zancanaro Construtora Ltda., desclassificadas por não-atendimento ao item 6.3.5 e Gaia Rodovias Ltda., classificada, conforme detalhamento do quadro a seguir:

Empresa/CNPJ	Valor da Proposta	Itens do Edital Não Atendidos, segundo Ofício acima citado	Avaliação da auditoria quanto ao detalhamento da razão para o não-atendimento, a partir do Ofício e Documento do SIASG NET que relaciona os Eventos da Licitação
Construtora Oliveira Ltda.	724.189,23	6.3.2 e 6.3.5	6.3.2: Para o item 1.1 da Planilha Orçamentária apresentou total Geral, R$ 14.199,79, menor do que o preço unitário, R$ 19.168,18. Para o item 1.2 apresentou valor unitário de R$ 150,00 e valor total de R$ 900,00. 6.3.5: Não apresentou a planilha de composição dos custos unitários para o item 1.1.
Barazzeti Construtora de Obras Ltda. – EPP	793.682,77	6.3.2 e 6.3.5	6.3.2: Supostamente houve erro no item 1 da Planilha, conforme documento do SIASG NET, porém não existe detalhamento de qual foi exatamente a falha observada. 6.3.5: Não está claro se não foi apresentada composição dos custos unitários para todos ou parte dos itens.
Maqter Terraplanagem Ltda.	820.712,79	6.3.5	6.3.5: Não está claro se não foi apresentada composição dos custos unitários para todos ou parte dos itens.
Terraplanagem e Transportes Zabel Ltda.	865.039,19	6.3.5	6.3.5: Não está claro se não foi apresentada composição dos custos unitários para todos ou parte dos itens.
Irmãos Zanatta & Cia Ltda.	925.045,40	6.3.2 e 6.3.5	6.3.2: Supostamente houve erro no item 1 da Planilha, conforme documento do SIASG NET, porém não existe detalhamento de qual foi exatamente a falha observada. 6.3.5: Não está claro se não foi apresentada composição dos custos unitários para todos ou parte dos itens.
Gaia Rodovias Ltda.	989.236,57	Classificada	Não se aplica.
J A Hilario e Cia Ltda.	1.032.423,85	6.3.5	6.3.5: Não está claro se não foi apresentada composição dos custos unitários para todos ou parte dos itens.
Siliprandi & Zancanaro Construtora Ltda.	1.033.881,04	6.3.5	6.3.5: Não está claro se não foi apresentada composição dos custos unitários para todos ou parte dos itens.

Além disso, o Ofício destaca que foi oportunizado a todos os representantes credenciados que se manifestassem quanto à intenção de interpor recurso, que houve legalidade na decisão em desclassificar a proposta comercial da recorrente, com base no item 8.3 do edital e art. 48 da Lei n.° 8.666/93, a seguir transcritos, tendo em vista o descumprimento dos itens 6.3.2 e 6.3.5 do edital, que não houve desclassificação por motivos meramente formais e ainda que não houve direcionamento.

"8.3Finalmente após a verificação dos subitens precedentes, a Comissão Permanente de Licitação, analisará as propostas comerciais dos licitantes, desclassificando aquele que:

a) Deixar de apresentar qualquer um dos documentos exigidos neste Edital, ou apresenta-los em desacordo com qualquer exigência deste edital;"

"Art. 48. Serão desclassificadas:
I – as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;"

A partir dos aspectos citados acima, esta auditoria pode concluir que:

- houve possível erro da Comissão na ocasião de registrar as propostas comerciais no SIASG, pois a resposta do provedor não tem o condão de explicar o porquê da Ata de Julgamento não conter os registros dos demais participantes;

- houve, no mínimo, grave erro da Comissão ao devolver as propostas comerciais abertas, uma vez que inexiste previsão legal de sua devolução, a não ser em relação às das empresas inabilitadas, o que não era aplicável ao caso;

- todas as propostas comerciais, com exceção da classificada, foram desclassificadas por não-apresentação (previsto no item 6.3.5) de "Planilha de composição de custo unitário de todos os itens que compõem a planilha orçamentária-Anexo IV, a ser elaborada obrigatoriamente pela licitante, não podendo ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas, conforme exigência do Tribunal de Contas da União-TCU (Súmula n.° 258/2010)."

- três propostas comerciais também foram desclassificadas por não-atendimento ao item 6.3.2, a seguir transcrito: "6.3.2 Planilha Orçamentária, elaborada pela licitante, que deverá discriminar todos os serviços a serem executados, contendo as unidades de medição, quantitativos, custos unitários e totais de material e mão de obra de todos os itens, subtotais e preço global (preço total para execução do objeto da presente licitação acrescido do BDI), conforme o ANEXO IV";

- a proposta comercial da empresa que apresentou recurso, além de não ter discriminado os custos unitários e totais de material e mão de obra para o item 1 (composto dos subitem 1.1 e 1.2), também registrou valor total a menor para o item 1.1, incompatível com o custo unitário multiplicado pela quantidade expressa para esse item, diferença que corresponde a R$ 4.968,39, cerca de 0,56% em relação ao respectivo valor da proposta no valor de R$ 724.189,23;

- que, embora os custos unitários dos itens da Planilha Orçamentária da empresa recorrente apropriados separadamente em mão-de-obra e materiais sejam divergentes dos que seriam resultantes das 'Planilhas de Composição de Custos Unitários', conforme apontado nas contrarrazões ao recurso, os custos unitários totais dos itens (mão de obra + material) expressos na Planilha Orçamentária são iguais ao das respectivas 'Planilhas de Composição de Custos Unitários'. Houve apenas apropriações equivocadas dos custos unitários entre material e mão-de-obra, mas que não tiveram efeitos financeiros sobre o valor total de cada item; e

- a diferença entre a menor proposta desclassificada, R$ 724.189,23, e a proposta vencedora, R$ 989.236,57, corresponde a R$ 265.047,34, valor equivalente a 36% maior do que a melhor oferta da licitação.

- O único erro relevante observado no item 1.1 da Planilha Orçamentária da empresa recorrente representava financeiramente apenas R$ 4.068,39 no âmbito da respectiva proposta de R$ 724.189,23 e não teria efeitos sobre a ordem original de classificação das propostas. O outro erro observado foi a ausência de planilha de composição de custos unitários para o item 1.1 da Planilha Orçamentária, mas tal subitem representava cerca de 2,6% do total da proposta. A Súmula n.° 258/2010 do TCU, logo a seguir transcrita, efetivamente não foi observada para este subitem, porém desclassificá-la por esse motivo sem considerar a materialidade envolvida foi excesso de formalismo, com prejuízo a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

"SÚMULA Nº 258

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas".

No tocante a se houve excesso de formalismo ou de rigor por parte da Comissão de Licitação, efetivamente houve descumprimento do edital por parte da empresa recorrente; por outro lado, a materialidade do erro não era capaz de modificar a ordem de classificação das propostas e, por consequência, a Comissão poderia ter diligenciado a licitante antes de decretar a desclassificação para a correção e inclusão das informações faltantes. Contudo, o TCU tem se manifestado pela obrigatoriedade de desclassificação de propostas sem a apresentação de composição de seus custos unitários, conforme Acórdão nº 550/2011-Plenário, nesse sentido, quanto a este tópico caberá aguardar o posicionamento daquele Parquet.

Cabe registrar que a proposta da empresa recorrente somente seria a vencedora, caso mantida a desclassificação da empresa Barazzetti Construtora de Obras Ltda – EPP, que tinha a segunda menor proposta. Por força do item 4.3.8, esta proposta ocupava posição de empate em relação a menor proposta, já que a empresa era enquadrada como de pequeno porte. Por sua vez, por ser enquadrada como de pequeno porte e por força do item 4.3.7, esta empresa teria preferência na contratação.

A seguir a transcrição dos itens 4.3.7 e 4.3.8 decorrentes da Lei Complementar n.° 123/2006:

"4.3.7 Será assegurado, como critério de desempate, preferência para as microempresas e empresas de pequeno porte.

4.3.8 Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% superiores ao menor preço".

A partir da desclassificação de todas as demais propostas (sete das oito apresentadas), cinco das quais com preços melhores do que o apresentado pela única empresa classificada, a Comissão deveria ter dado ciência à Autoridade Competente e esta deveria ter promovida a revogação da licitação, com fundamento no art. 49 da Lei n.° 8.666/93, a seguir transcrito, e no princípio da economicidade.

"Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado."

O fato de a única proposta classificada estar abaixo da estimativa orçamentária da licitação não significa que foi observado o princípio da economicidade, pois o processo apontava cinco outras propostas com preços menores e todas referentes a empresas habilitadas e, portanto, em tese, com capacidade técnica para executar o objeto licitado.

A propósito das propostas comerciais abertas que teriam sido devolvidas aos representantes durante a licitação, por intermédio da SA n.° 17, de 15/04/2013, com prazo de atendimento até 18/04/2013, essa questão foi tratada nos seguintes termos:

1) Tendo em vista que as propostas comerciais de licitantes habilitados compõem obrigatoriamente o processo licitatório, solicitamos o fornecimento dos referidos documentos originais, a fim de avaliar a regularidade do resultado da licitação que desclassificação de todas as participantes, com exceção da licitante vencedora;
2) Caso os documentos requeridos não estejam em poder desta Administração, providenciá-los com a máxima urgência, fornecendo a esta auditoria comprovação do seu requerimento;

Por intermédio do Ofício Incra/SR(10)G/n.° 796/2013, de 18/04/2013 e Ofício Incra/SR(10)G/n.° 802/2013, de 18/04/2013, a Unidade atendeu parcialmente ao requerido, pois houve fornecimento das propostas originais somente de duas empresas

(J.A Hilário & Cia. Ltda. e Terraplanagem e Transportes Zabel Ltda.) das seis empresas em relação às quais não existiam propostas comerciais no processo licitatório. Em relação à proposta comercial da primeira empresa, esta auditoria identificou a inexistência da composição de custos unitários quanto ao item 1.1 da planilha da proposta. Em relação à proposta comercial da segunda empresa, esta auditoria identificou em relação a alguns itens da planilha da proposta a falta das composições de custos unitários.

Com relação a outras três empresas (Maqter Terraplanagem Ltda., Irmãos Zanatta & Cia Ltda. e Siliprandi & Zancanaro Construtora Ltda.) foram apresentados documentos não originais que os tornam imprestáveis para fins de avaliação desta auditoria. Em relação a uma das empresas foi apresentado registro de solicitação da proposta por e-mail.

Outra falha observada especificamente no edital licitatório foi a exigência de prévio cadastramento no SICAF, conforme item 4.1, prática que o Tribunal de Contas da União tem entendido como medida indevida, pelo seu potencial efeito restritivo ao caráter competitivo nos certames, conforme diversos Acórdãos, entre os quais n.° 1.070/2005 - 1° Câmara e 3.394/2007 – Segunda Câmara.

A Tomada de Preços n.° 01/2012 resultou na firmatura do Contrato n.° SC/04000/2012, em 11/10/2012. A execução contratual não foi objeto de exame nesta auditoria anual de contas.

Causa

Com relação à devolução das propostas comerciais abertas, apesar da Unidade ter justificado como causa para a falha a sobrecarga de trabalho junto ao servidor responsável, esta auditoria não tem como corroborar esse entendimento, tendo em vista que a Comissão conhecia a legislação e inclusive a citou no documento já mencionado Ofício/INCRA/SR(10)A/N.°16/2012.

De fato, temos que as licitações e contratações da Unidade estão sob responsabilidade, coordenação, supervisão e monitoramento da Divisão de Administração, sendo que os processos licitatórios em si são conduzidos por comissões e pregoeiros designados. Na licitação em tela, diante da maciça desclassificação das propostas e da única proposta classificada não representar a proposta mais vantajosa para a Administração, o Chefe da Divisão deveria ter atuado junto à Comissão de Licitação, buscando alternativas que ampliassem a competição do certame e garantissem uma contratação mais vantajosa para a Administração ou ter orientado o Superintendente Regional do Incra/SC a revogar a licitação e na sequência promover novo certame licitatório.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade se manifestou nos seguintes termos, por meio do Ofício/Incra/SR(10)G/N° 022/2013:

"Em resposta ao questionamento a Comissão Permanente de Licitação, manifesta-se que:

"na época de realização do certame, que quando do envio do processo para Homologação e Adjudicação pela autoridade competente, da empresa vencedora do certame, não havia nenhuma razão de interesse público decorrente de fato superveniente, pertinente e suficiente para justificar tal revogação, pois a empresa vencedora foi a única a demonstrar como apta para prestação dos serviços, e sua

proposta de preço estar abaixo do estimado pela Administração, conforme definido no item "e" 8.3 do Edital, no montante de ***R$ 64.253,13****, portanto sem óbice algum para declarar a empresa vencedora.*

Entende o Presidente da CPL que a decisão esta amparada na legislação, quando afirma e embase seu posicionamento, o qual copiamos a seguir:

"[...] a decisão da Comissão de julgamento encontra-se em plena consonância com o preconizado no item 8.3 do Edital e Art. 48 da Lei 8666/93, l, bem como com o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, comentado abaixo:

> ***" DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO***
> *Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de previsto no artigo 3º da lei nº. 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado no artigo 41, caput, da mesma lei:* ***"A administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada"****.*
> *O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório. O Edital, nesse caso, torna-se lei entre as partes, ora, se a Administração desrespeitar as condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado.*
> *Tal* ***vinculação ao edital*** *é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e proposta em desacordo com o solicitado.*
> *Sendo assim confeccionado o ato de convocação, e definidos os critérios e exigências a serem cumpridas pelos concorrentes, a Administração deve-lhe vinculação, em respeito aos princípios do julgamento objetivo, da isonomia, da legalidade, da moralidade e da impessoalidade. Somente com a vinculação praticamente incondicional ao instrumento convocatório, o agente público assegurará a transparência e probidade essenciais ao certame licitatório e garantirá a objetividade do julgamento.*
> *Para reforçar a decisão, segue abaixo sentença proferida pelo MM Juiz Federal da 4ª. Vara da subseção de Florianópolis:*
> *Seção Judiciária de Santa Catarina, Paulo Henrique de Carvalho, no seu* ***MANDADO DE INTIMAÇÃO – Nº. 80012250*** *expedido, referente* ***Mandando de Segurança nº. 2008.72.00.004680-7/SC****.*
> ***DECIDO.***
> *"A licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, propiciando oportunidade igual aos interessados. Para preservar a eficiência e moralidade nos negócios administrativos, objetivo primeiro da licitação, mister se faz o cumprimento rigoroso da lei e a observância dos princípios que a informam, entre os quais se destaca* ***a vinculação ao edital convocatório****, tanto por parte da Administração quanto dos participantes.*

A Administração pode exigir – para assegurar a maior transparência e regularidade possível – mais de um documento comprobatório da mesma situação. Cabe aos

*participantes, neste caso, cumprir o Edital – que **é a lei do certame** – ou sujeitar-se às penalidades cabíveis".*

Análise do Controle Interno

Pelo teor da Manifestação, a Unidade entende que conduziu o certame corretamente, pois em consonância com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e porque o preço proposto estava abaixo do inicialmente estimado, destacando não haver elementos para a revogação da licitação.
Primeiramente, cabe destacar que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório não é absoluto, devendo sempre ser sopesado com os demais princípios norteadores da licitação e da atuação da Administração Pública. No caso em tela, diante da desclassificação de todas as propostas, com exceção de uma, a Comissão de Licitação poderia ter diligenciado as participantes com vistas a reparar as falhas nas propostas com o propósito de garantir a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração em consonância com o princípio da economicidade. Além disso, o fato da proposta homologada estar abaixo da estimativa também não é parâmetro absoluto, pois havia outras propostas desclassificadas com preços mais vantajosos para a Administração.

Recomendações:
Recomendação 1: Em futuras licitações em que houver desclassificação das propostas comerciais inviabilizando a obtenção das mais vantajosas, promover a revogação da licitação por conveniência e oportunidade, em observância ao princípio da economicidade que deve nortear os atos da Administração.

Recomendação 2: Elucidar, via processo formal, a causa para a não-revogação da licitação que resultou em contratação de proposta bem menos vantajosa para a Administração, bem como a motivação para a devolução das propostas comerciais abertas aos representantes das licitantes.

7.1.2 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

7.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de inserção das exigências preconizadas na IN n.° 01/10 SLTI/MPOG acerca de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens, de serviços e obras.

Fato

No âmbito das aquisições de bens, contratação de serviços e obras realizadas durante o exercício de 2012 a Unidade não observou as exigências preconizadas na IN n.° 01/10 SLTI/MPOG acerca de critérios de sustentabilidade ambiental, conforme Ofício n.° INCRA/SR(10)G n.° 772/2013, de 11/04/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria n.° 20135878/0008, de 03/04/2013.

A Unidade assinalou: "Em que pese ter sido posta em 2010 ainda não se logrou êxito na inserção das exigências preconizadas na IN n.° 01/10 SLTI/MPOG [...], nas licitações promovidas pela SR(10)SC. Consoante contato mantido com a Coordenação Geral de Administração e Serviços Gerais – DAA e na Divisão de Licitação DAA-1, recebemos a informação de que se encontra em preparação um normativo com as

rotinas a serem adotadas na elaboração de Termos de Referência para aquisição de bens e serviços pela Autarquia, de forma a contemplar esses critérios de sustentabilidade ambiental."

A resposta da Unidade aponta não ser consistente a avaliação sobre esse mesmo aspecto registrada no item 1 do Quadro A.10.1 – Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis do Relatório de Gestão, pois neste documento a Unidade afirma ser aderente ao procedimento, na maioria dos casos.

Pelo teor da resposta também se detecta que ainda não foram introduzidas rotinas de controle interno com a finalidade de garantir a inserção de critérios de sustentabilidade nos editais, o que, aparentemente, aguarda a finalização de normativo pelo seu Órgão Central, mas que, na opinião desta auditoria, não impossibilitaria a adoção de iniciativas pela própria Unidade.

Recentemente o TCU enfatizou a questão dos critérios de sustentabilidade por intermédio do Acórdão 2.380/2012 - TCU - 2ª Câmara: *"(...) 1.5.1. dar ciência à (...), que:*
1.5.1.1. no âmbito da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional, tanto em face do disposto no art. 3º da Lei 8.666/93, quanto da IN/MPOG 1, de 19/1/2010, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras, deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, atentando-se para os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas que deram origem aos bens ou serviços a serem contratados; 4.2. o descarte de resíduos recicláveis pelos órgãos da administração pública federal, direta e indireta, deve ser feito em conformidade com o disposto no Decreto 5.940/2006".

Como também recomendou em seu Acórdão 4.529/2012 - TCU - 1ª Câmara, a seguir transcrito, a introdução de rotinas para garantir a inserção nos editais licitatórios de critérios de sustentabilidade e capacitação dos membros da equipe de licitação: *"recomendação ao (...) no sentido de que: a) institua e mantenha rotinas que permitam a inserção, nos editais licitatórios, de critérios de sustentabilidade da IN/SLTI-MP nº 1/2010 e da Portaria/SLTI-MP nº 2/2010;*

b) capacite membros da equipe de licitação da UJ de forma a permitir a aderência dos editais de licitação à IN/SLTI-MP nº 1/2010 e à Portaria/SLTI-MP nº 2/2010; [...]"

Causa

A Unidade estaria aguardando normativo proveniente do seu Órgão Central para introduzir critérios de sustentabilidade ambiental em seus processos de aquisição de bens, serviços e obras. Todavia, o Chefe de Serviço da Unidade deveria ter adotado iniciativas visando avançar nas medidas de sustentabilidade ambiental, independente da instituição do normativo pelo seu Órgão Central.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício INCRA /SR (10)G/ nº 873/2013, de 03/05/2013, a Unidade se pronunciou nos seguintes termos:
"Como informado anteriormente, esta Superintendência Regional está aguardando o normativo a ser expedido pela Administração Central, todavia, acolhe a recomendação e buscará meios de implantar o mais breve possível a sistemática recomendada pela equipe da CGU-R/SC."

Análise do Controle Interno

A Unidade reitera estar aguardando normativo do Órgão Central e que pretende atender a recomendação.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar as rotinas internas e fazer constar nos futuros editais de aquisições de bens, obras e serviços, especificações e critérios de sustentabilidade ambiental, em conformidade com a IN/SLTI-MP nº 1/2010 e à Portaria/SLTI-MP nº 2/2010.

7.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

7.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

7.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Contratação emergencial de prestadora de serviços de limpeza e copa, com valor contratual definido sem aplicação da metodologia estabelecida na IN n.° 02/2008, n.° 03/2009 e Portaria SLTI n.° 06/02/2012, resultando em prestação de serviço menos vantajosa para a Administração.

Fato

Com fundamento no art. 24°, Inciso IV da Lei n.° 8.666/93 foi realizada a Dispensa de Licitação N.° 019 (Número SIASG) referente à contratação de prestadora de serviços de limpeza, conservação e higienização, copa e jardinagem, para a Superintendência Regional do INCRA em São José/SC e em Chapecó/SC, resultando no Contrato n.° CRT/SC/03000/2012, firmado em 02/07/2012, com a empresa Orbenk Administração e Serviços Ltda. (CNPJ de 79.283.065/0001-41), com valor mensal de R$ 28.088,88 e vigência de até 06 meses, composto pelos seguintes postos:

SR10-SC (Sede)			
Categoria	**Quantidade Postos**	**Valor Mensal Unitário R$**	**Valor Total R$**
Servente	6	3.044,12	18.264,72
Líder de Grupo	1	3.316,02	3.316,02
Copeira	1	3.209,40	3.209,40
Total	8		24.790,14
UA-SC (Em Chapecó)			
Categoria	**Quantidade Postos**	**Valor Mensal Unitário R$**	**Valor Total R$**
Servente	1	3.298,76	3.298,76

A contratação emergencial seria fruto da rescisão do Contrato CRT/SC/80000/2010, com a empresa Autêntica Organização de Serviços Diversos Ltda., conforme formalizado por intermédio do Ofício/INCRA/SR(10)G/n.° 1733/2012 Florianópolis, de 29/06/2012, em decorrência da inexecução contratual, com fundamento no artigo 78, Incisos I e II, e 79 da Lei n.° 8.666/93 e da Cláusula Nona do Contrato. Ocorre que parte da prestação dos serviços objeto desta nova contratação teria como local a nova sede da Superintendência e não mais a sede anterior, objeto do contrato anterior, de modo que a rescisão contratual seria o procedimento esperado,

mesmo que o contrato então vigente não tivesse sido rescindido por descumprimento contratual.

A prestação dos serviços de limpeza na sede seria viabilizada a partir de seis postos de servente, um líder de grupo e uma copeira, em regime de 40 horas semanais.

Diante da previsão de ocupação de nova sede, a Administração da Superintendência deveria ter desencadeado, com a devida antecedência, processo licitatório visando à contratação da prestadora de serviço e não a promoção de contratação emergencial por dispensa de licitação.

No tocante aos serviços na Unidade Avançada do Incra em Chapecó a contratação emergencial tem sua procedência com a rescisão por descumprimento contratual.

Além da falta de planejamento que resultou na realização de dispensa de licitação, o número de postos de trabalho em relação aos serviços de limpeza e o valor mensal não foram definidos a partir da metodologia estabelecida na IN n.° 02/2008, 03/2009 e Portaria n.° 06/2012.

Basicamente o valor mensal e o número dos postos não foram fielmente obtidos a partir das tipologias de áreas e respectivas produtividades introduzidas a partir do art. 44 da IN n.° 03/2009.

Esta auditoria simulou, de forma expedita, qual teria sido o resultado caso tivesse sido aplicada a metodologia nos moldes preconizados e não encontrou discrepâncias financeiras relevantes no valor contratado, porém, se tivesse sido aplicada a metodologia de referência sobre as áreas objeto dos serviços o resultado indicaria um posto a mais de servente, pelo mesmo valor contratado, conforme quadro a seguir:

Metodologia para definição do número total de Serventes com base nos comandos do art. 8 da Portaria n.° 06/2012				
Tipo de Área	**(1) Área (M²)**	**(2) Conversão por produtividade de 600m²**	**(3) Produtividade de cada uma das áreas do imóvel**	**(4) = (1x2/3)**
Área Interna - para pisos frios - A1	3.472,94	600,00	600,00	3.472,94
Área Interna - Garagem - A2	332,71	600,00	1.350,00	147,87
Área Externa - Calçadas -A3	222,84	600,00	1.200,00	111,42
Área Externa Estacionamento/Ruas Internas - A4	1.284,63	600,00	6.000,00	128,46
Área Externa Canteiros (grama) -A5	1.239,12	600,00	10.000,00	74,35
Esquadria Externa - A6	1.121,23	600,00	3.300,00	203,86
Área Total Convertida - ATC				**4.138,90**
N.° Total de Servente (ATC/600)				**6,90**
Total de Serventes do Contrato				6,00

Importante destacar que o líder de grupo contratado não pode ser considerado como o sétimo servente, pois a metodologia calcula especificamente o número de serventes para execução dos serviços de limpeza, baseado nas áreas e produtividades.

A situação também não significa que a contratada disponibilizou um posto a menos, dado que a Administração promoveu a contratação por postos de trabalho.

O fato aponta que a Administração poderia ter obtido prestação de serviço mais vantajosa com a metodologia preconizada, mediante quantitativo maior de serventes, pelo mesmo preço contratado.

Por outro lado, se o número de serventes atendeu adequadamente as demandas da nova sede, isso significa que nas licitações futuras poderiam ser utilizados índices de produtividades maiores, o que acarretaria diminuição do valor contratado para execução do mesmo serviço.

Causa

Dessa forma, a rescisão contratual da avença então vigente não é de fato a causa da contratação emergencial em relação aos serviços a serem prestados na nova sede do Incra, mas sim erro no planejamento da Administração da Unidade, combinada com a ausência, por licença para tratamento, dos dois pregoeiros oficiais.

De acordo como o documento, de 03/07/2012, endereçado ao ordenador de despesas pelo Chefe de Serviço do Incra/SC, não teria havido tempo hábil para realizar licitação porque os dois pregoeiros oficiais estavam em licença para tratamento de saúde, o primeiro, entre 25 de janeiro e 18 de maio de 2012 e, o segundo, entre 26 de março até o dia 20 de julho de 2012.

O responsável pela área administrativa da Instituição deveria ter monitorado desde o início do exercício de 2012 os preparativos licitatórios para nova contratação, diante da iminência de ocupação de nova sede, e, diante da ausência de pregoeiros, poderia, por exemplo, ter requerido apoio de servidores de outras Unidades do Incra, inclusive Brasília, para concretização do procedimento licitatório.

Concernente à contratação sem observância ao preconizado na legislação não restou evidenciado ato vantajoso para a Administração. O responsável pela área Administrativa da Instituição deveria ter acompanhado o trâmite da dispensa da licitação conduzido por sua equipe, determinando o seu desenvolvimento nos termos da legislação de referência.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR/(10)G/n.° 847/2013, de 26/04/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria n.° 201305878/019, de 18/04/2013, a Unidade se manifestou nos seguintes termos:

" Resposta do INCRA/SC:

1- Preliminarmente, em relação às RECOMENDAÇÕES, esta Unidade assume o compromisso de analisar e atender, na medida do possível, cada uma delas, buscando adotar todos os preceitos legais.

2- No que tange aos PEDIDOS formulados na Solicitação de Auditoria 201305878/019, em especial das justificativas é necessário destacar que embora as Superintendências Regionais (SRs) sejam órgãos descentralizados, responsáveis pela coordenação e execução das ações do Incra nos estados, cabendo-lhes a coordenação e execução, na sua área de atuação, as atividades homólogas às dos órgãos seccionais e específicos relacionadas a planejamento, programação, orçamento, informática e modernização administrativa, a relação estrutural e quantitativo de servidores representa uma fração imprópria, conforme demonstrado no quadro a seguir;

RESUMO DA ESTRUTURA FORMAL COM CARGOS E FUNÇÕES COMPARATIVAS	
DIRETOR – DAS 101.5 Assistente – DAS.102.2 Assistente Técnico – DAS.102.1	**Chefe de Divisão – DAS 101.2**
1.Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas – DAH – DAS 101.4	Serviço de Desenvolvimento Humano (sem função)
Divisão de Legislação de Pessoal - DAH- - DAS 101.2	
Divisão de Administração de Pessoal - DAH-2 - DAS 101.2	
Serviço de Cadastro e Lotação – DAS 102-1	
Serviço de Pagamento de Pessoal – DAS 102-1	
Divisão de Capacitação e Avaliação Funcional - DAS 101.2	
Serviço de Capacitação – DAS 102-1	
Serviço de Avaliação Funcional – DAS 102-1	
Divisão de Benefícios e Assistência à Saúde - DAS 101.2	
2. Coordenação Geral de Administração e Serviços Gerais -DAS 101.4	Serviço de Serviços Gerais - 01 servidor com DAS 102.1 (3 servidores sem função)
Divisão de Licitação - DAS 101.2	
Divisão de Serviços Gerais - DAS 101.2	
Serviço de Manutenção da Sede – DAS 102-1	
Serviço de Protocolo Central – DAS 102-1	
Divisão de Administração de Contratos - DAS 101.2	
Divisão de Administração de Patrimônio - DAS 101.2	02 servidores sem função
Serviço de Controle Patrimonial – DAS 102-1	
Serviço de Almoxarifado Central – DAS 102-1	
3. Coordenação Geral de Orçamento e Finanças - DAS	

101.4	02 servidores sem função
Divisão de Administração Orçamentária e Financeira - DAS 101.2	
Serviço de Controle de Despesas Administrativas – DAS 102-1	
Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - DAS 101.2	
Divisão de Administração de Títulos e Cobrança de Créditos - DAS 101.2	
4.Coordenação Geral de Contabilidade - DAS 101.4	01 servidora sem função
Divisão de Análise e Orientação Contábil - DAS 101.2	
Divisão de Prestação de Contas - DAS 101.2	
Divisão de Acompanhamento e Controle de Convênios - DAS 101.2	

Dados retirados da Estrutura Regimental do INCRA – Decreto 6.812/2009 – cópia anexa

Diante do quadro acima, é possível depreender que a estrutura atual da Divisão de Administração é deficiente para realizar as atividades homólogas às da Diretoria de Gestão administrativa. Destacando que da Diretoria destacou-se apenas as funções sem levar em conta os servidores lá lotados para a execução das atividades em cada unidade administrativa.

Na SR-10, as atividades:

- que correspondem à estrutura da Coordenação Geral de Pessoas – DAH e suas divisões, é exercida, em todas as suas atribuições pelo Serviço de Desenvolvimento Humano, no qual estão lotadas duas servidoras ;
- inerentes à estrutura da Coordenação-Geral de Administração e Serviços Gerais – DAA, são exercidas em âmbito regional pelo Serviço de Serviços Gerais e Almoxarifado. No primeiro, estão lotados 4 servidores - um dos quais acumula as funções de Chefe do Serviço e Chefe Substituto da Divisão No Almoxarifado e patrimônio 2 servidores.
- Correlatas à Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças – DAF são exercidas em âmbito regional por dois servidores, ambos em condições de aposentadoria nos próximos anos.

- Inerentes à Coordenação-Geral de Contabilidade – DAC e suas divisões, apenas 1 servidora.

Nesse sentido, face à capacidade operacional da Divisão de Administração, responsável pelos macroprocessos de apoio no âmbito regional, é compreensível a ocorrência de erros administrativos que não se configuram irregularidades, em virtude da necessidade de compatibilizar sobrecarga de trabalho com o cumprimento, com o devido rigor, de prazos e procedimentos legais que devem sempre orientar a atuação da Administração Pública.

Sendo assim, esta Unidade expõe as justificativas para a ocorrência da constatação aferida pela Equipe de Auditoria desta CGU-R/SC, comprometendo-se desde já com a diretriz de equacionar as referidas falhas e deficiências através de ajustes nos processos de gestão internos, constantes inclusive do Plano de Ação 2013-2014. No entanto, é imprescindível o destaque de que insuficiência de servidores produz impacto tanto na gestão do controle de processos internos, como também no controle de resultados, só poderá ser devidamente equacionada através de provimento dos cargos vagos pelo INCRA-Sede, seja através de concurso público ou concurso interno de remoção;

Em relação às recomendações esta Unidade já se manifestou em acordo com a proposta, todavia, reafirmamos que sua aplicabilidade será adotada na medida do possível sempre em estrita observância aos preceitos legais."

Análise do Controle Interno

A Unidade acrescenta como justificativa para a ocorrência de erros o quadro de pessoal da Divisão de Administração não ser proporcional às demandas do setor. Além disso, manifestou concordância com a recomendação.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os controles internos de forma a respeitar rigorosamente os prazos de vigência dos contratos e desencadear licitações com a adequada antecedência, a fim de evitar a ocorrência de contratações emergenciais;

Recomendação 2: Apurar formalmente se a contratação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, nos moldes da Orientação Normativa/AGU n.° 11, de 01/04/2009, com a devida responsabilização na forma da lei, se configurada a hipótese de má-gestão;

Recomendação 3: Aplicar a metodologia preconizada na IN n.° 02/2008, n.° 03/2008 e Portaria n.° 06/2012 sobre o objeto atualmente contratado e, caso o valor contratual resultante seja menor e/ou o número de postos disponibilizados seja inferior, promover a revisão contratual, ou, se não houver acordo com a contratada, desencadear novo processo licitatório.

7.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Dispensa de Licitação para serviços de engenharia sem projeto básico, sem orçamento detalhado e para execução em imóvel da União em fase de cessão ao Incra/SC.

Fato

Por meio do Processo de Dispensa n.° 53/2012 (Processo n.° 54210.001732/2012-12), de dezembro de 2012, com fundamento no Inciso II do art. 24 da Lei n.° 8.666/93, foi contratada a empresa Construtora de Angelo LTDA – EPP CNPJ 03.943.663/0001-38 para realização de serviços de terraplanagem com remoção e transporte de mato, entulhos e demolição de muro em imóvel da União adjacente ao imóvel sede do Incra/SC, pelo valor de R$ 7.970,00.

De acordo com o Despacho, do Chefe de Divisão de Administração, de 06/12/2012, a citada área teria sido recém cedida pela SPU ao Incra, fato não comprovado nos documentos acostados no processo, tendo em vista que a Certidão n.° 039/2012, de 27/06/2012, expedida pela Superintendência do Patrimônio da União em Santa Catarina SPU-SC apenas indicava que o Incra havia requerido ampliação do seu terreno e que o processo estava em trâmite regular na Coordenação de Identificação e Fiscalização da SPU/SC, não havendo nenhum documento no processo comprovando a cessão da área ao Incra/SC.

Dessa forma, a Unidade teria promovido serviços de engenharia em área que ainda não estava cedida a mesma, pois a certidão apenas comprovava trâmite ainda não finalizado na SPU, sendo que o processo n.° 54210.001732/2012-12 não indica qualquer justificativa para a realização da dispensa em dezembro de 2012.

Além disso, os autos do processo não fornecem elementos básicos da área objeto do serviço, tal como registro fotográfico, croquis, plantas e até mesmo metragem.

O processo de dispensa de licitação não foi composto de projeto básico e de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os seus custos unitários, desrespeitando o parágrafo 2° do art. 7 da Lei n.° 8.666/93, combinado com o parágrafo 9° do art. 7 da mesma lei.

Ademais, o orçamento detalhado, caso existisse, deveria ser resultado da aplicação das composições dos custos unitários do SINAPI, por força do art. 125 da Lei n.° 12.465/2011, sendo que os três orçamentos do processo não suprem a irregularidade identificada, pois apenas apresentaram o valor total para realização dos serviços. O acima citado Artigo determina que:

"O custo global das obras e dos serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil."

Os três orçamentos do processo foram: o primeiro da empresa Construtora de Angelo LTDA – EPP CNPJ 03.943.663/0001-38, de 30/11/2012, no valor de R$ 7.970,00, o segundo da empresa NOM Construções Ltda. ME (CNPJ 11.236.037/0001-30), de 03/12/2012, no valor de R$ 8.500,00; e o terceiro da empresa Asteca Construções Indústria e Comércio Ltda., de 05/12/2012, no valor de R$ 9.150,00.

A contratação em tela não foi formalizada por contrato e resultou na Nota Fiscal n.° 897, de 07/12/2012, com atestação de mesma data, paga pela Ordem Bancária n.° 2012OB801110.

Dessa forma, verifica-se que o processo teve andamento bem célere, já que em 07/12/2012, um dia após a autorização da dispensa, ocorrida em 06/12/2012, o obra já estaria até concluída, conforme indica a data da atestação da nota fiscal.

Causa

A partir de informações preliminares obtidas informalmente do Chefe de Divisão de Administração, a urgência nos serviços deveu-se ao fato da área estar sendo acessada por "desocupados", sendo esta a causa da contratação emergencial.

De acordo com os autos do processo, o pedido de dispensa foi requerido pelo Chefe de Divisão de Administração, com a autorização emitida pela Ordenadora de Despesas da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 1.061/2013, reafirmado por intermédio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 1684/2013, a Administração se posicionou nos seguintes termos:

"A Administração optou pela não formalização em termo contratual em razão de tratar-se de dispensa de licitação, ou seja, valor proposto no menor orçamento enquadra-se no disposto no art. 23, inciso II, alínea "a" e no art. 24, inciso II, da Lei nº. 8.666/93, referindo-se à modalidade de dispensa de licitação para contratação de serviços, com pequena relevância econômica. Bem como, em razão da emissão de uma nota de empenho, adotando o entendimento preconizado pelo doutrinador Marçal Justen Filho, livro Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

> "Deve-se ter em vista que a existência de um contrato administrativo não depende da forma adotada para sua formalização. Existe contrato administrativo mesmo quando documentado por via assinatura de uma nota de empenho. Aperfeiçoa-se o contrato administrativo quando completados os atos jurídicos necessários a formalização que exterioriza o acordo de vontades."

A Construtora Ângelo Ltda., contratada para os serviços de terraplanagem com remoção e transporte de mato, entulhos e demolição de muro em imóvel da União, ofereceu um valor abaixo dos limites que estabelece o diploma lega, totalizado em R$ 7.970,00 (Sete mil, novecentos e setenta reais).

Sobre o orçamento detalhado e composição de custos unitários do SINAPI, destacamos que se levou em conta o entendimento do TCU de que: "Em conformidade com as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2012, Lei 12.465/2011, **consideram-se irrelevantes as despesas** aquelas cujo valor não ultrapasse, para os bens e serviços, os limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, ou seja, até R$ 15.000,00 para obras e serviços de engenharia e R$ 8.000.00 para as compras e outros serviços, respectivamente. Grifamos, assim sob esse critério entendeu-se que a nota de empenho seria o termo de contrato suficiente para o serviço contratado.

Segue nesse diapasão lembrando que existem ressalvas para o caso de dispensa de licitação, estando definido pelo TCU, também que: "Ressalvam-se dessas exigências, nos termos da LRF, apenas as despesas consideradas irrelevantes, definidas pela lei de diretrizes orçamentárias".

É imperioso destacar que como relatados pelo Chefe da Divisão de Administração de que a área estava sendo alvo de ocupação por desocupado, o local acrescido em cessão de uso para este Instituto, já havia sido investigado pela Polícia Civil por denúncia de tráfico de drogas."

Análise do Controle Interno

Inicialmente cabe registrar que a falha apontada não se refere à falta de formalização de contrato, mas diz respeito à realização de dispensa de licitação de serviços de engenharia sem detalhamento em planilha de serviços e custos.
Pelo teor da manifestação, a Unidade entendeu estar desobrigada, diante do valor da despesa estar dentro dos limites classificáveis como irrelevantes pela Lei de Diretrizes Orçamentárias n.° 12.465/2011, válida para o exercício de 2012.
Ocorre que o art. 117 da Lei n.° 12.465/2011 vem definir o que é despesa irrelevante para fins de aplicação no âmbito do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa classificação não tem a finalidade de definir quais despesas estão sujeitas a detalhamento de serviços e custos. Portanto, a justificativa da Unidade é improcedente.

Recomendações:
Recomendação 1: Aprimorar as rotinas internas e fazer constar em futuras dispensas de licitação envolvendo serviços de engenharia o projeto básico, nos termos do parágrafo 2° do art. 7 da Lei n.° 8.666/93, combinado com o parágrafo 9° do art. 7 da mesma lei.

Recomendação 2: Abster-se de realizar despesas de manutenção, reforma etc em relação a imóveis da União que não estejam formalmente cedidos ao Incra/SC.

7.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Fracionamento de despesas por intermédio de dispensas de licitação.

Fato

Com a finalidade de financiar a 13° Feira da Melancia na Reforma Agrária no assentamento de Anita Garibaldi no município de Ponte Alta/SC, de 10 a 12 de fevereiro de 2012, prevista no projeto formulado pela Cooperativa Central de Reforma Agrária de Santa Catarina – CCA/SC, aprovado por intermédio de Parecer Técnico, sem data, a Unidade realizou diversas dispensas de licitação para contratação dos itens contemplados no objeto, no lugar de realizar procedimento licitatório, tipo menor preço por item, diante do custo estimado para o somatório dos itens no projeto ser de R$ 30.680,00.

O fracionamento de despesas é conduta vedada, conforme parágrafo 5° do art. 23 da Lei n.° 8.666/93 e prática reiteradamente questionada pelo Tribunal de Contas da União, conforme exemplificado no Acórdão 367/2010 Segunda Câmara (Relação): "Realize planejamento de compras a fim de que possam ser feitas aquisições de produtos de mesma natureza de uma só vez, pela modalidade de licitação compatível com a estimativa da totalidade do valor a ser adquirido, abstendo-se de utilizar, nesses casos, o art. 24, inciso II, da Lei no 8.666/1993 para justificar a dispensa de licitação, por se caracterizar fracionamento de despesa."

A seguir detalhamento das dispensas de licitação referente a 13° Feira da Melancia na Reforma Agrária no assentamento de Anita Garibaldi no município de Ponte Alta/SC:

Dispensa de Licitação n.° 01/2012 – Processo n.° 54210.000241/2012-54			
Quantidade/Item	**Orçamento R$**	**Orçamento R$**	**Orçamento R$**
	Ecoban Banheiros Químicos CNPJ 09.158.348/0001-86	Curingas Promoções Eventos Ltda./07.954.517/0001-69	VS Produções e Eventos/02.864.144/0001-11
12 - Sanitário Portátil Standard	3.500,00	4.560,00	4.800,00
01 - Palco Modular (08m x 06m x 1,5m)	4.320,00	4.000,00	4.500,00
Total	7.820,00	8.560,00	9.300,00

Por meio da OB n.° 2012OB800222 foi promovido o pagamento da Nota Fiscal Eletrônica n.° 25, de 16/02/2012, atestada em 16/03/2012 pelo Chefe de Divisão de Administração.

Dispensa de Licitação n.° 04/2012 – Processo n.° 54210.000242/2012-07			
Quantidade/Item	**Orçamento R$**	**Orçamento R$**	**Orçamento R$**
	Az Comunicações e Eventos/08.458.540/0001-78	Curingas Promoções Eventos Ltda./07.954.517/0001-69	Carneiro Tendas/não identificado?
02 Lona Fechada com Iluminação (total 600m²)	7.800,00	8.000,00	8.400,00
Por meio da OB n.° 2012OB800231 foi promovido o pagamento da Nota Fiscal Eletrônica n.°304, de 13/02/2012, atestada na mesma data pelo Chefe de Divisão de Administração.			

Dispensa de Licitação n.° 02/2012 – Processo n.° 54210.000243/2012-43			
Quantidade/Item	**Orçamento R$**	**Orçamento R$**	**Orçamento R$**
	MR Sonorização/10.649.946/0001-37	Curingas Promoções Eventos Ltda./07.954.517/0001-69	Carneiro Tendas/não identificado?
06 – Aluguel Estande Cobertos para Exposição de produtos no evento	5.580,00	5.880,00	6.000,00
Por meio da OB n.° 2012OB800230 foi promovido o pagamento da Nota Fiscal n.°190, de 13/02/2012, atestada em 16/03/2012 pelo Chefe de Divisão de Administração.			

Dispensa de Licitação n.° 03/2012 – Processo n.° 54210.000244/2012-98			
Quantidade/Item	**Orçamento R$**	**Orçamento R$**	**Orçamento R$**
	Agência Claudino Eventos/05.081.753/0001-92	MR Sonorização/10.649.946/0001-37	Az Comunicações e Eventos/08.458.540/0001-78
Aluguel de Tablado para piso em evento (300 m²)	5.400,00	5.800,00	6.000,00
Por meio da OB n.° 2012OB800220 foi promovido o pagamento da Nota Fiscal n.° 658, de 14/02/2012, atestada em 16/03/2012 pelo Chefe de Divisão de Administração.			

Registre-se que o projeto em tela tinha como estimativa total de custo R$ 52.388,50, tendo em vista outros itens previstos: locação de ônibus, locação de sonorização, confecção de folders, material didático para o seminário e aquisição de alimentos. Possivelmente foram realizadas outras dispensas para contratação de tais itens, porém não examinadas nesta auditoria.

O fracionamento de despesas, via divisão do objeto em diversas aquisições, já havia sido observado no exame às contas do exercício de 2011, cujo item 6.2.1.1. do Relatório de Auditoria n.° 201203484 recomendava:
"Deixar de fracionar licitações nos casos de aquisições que envolvam o mesmo objeto, realizando o certame na modalidade adequada, ou seja, levando em conta o valor total adquirido."

As dispensas em tela se referem a período anterior à auditoria realizada em 2012 pela CGU, de modo que não se trata de não-atendimento às recomendações da CGU.

Causa

Gestor optou por fracionar as aquisições realizadas, por meio de dispensa de licitação, visando garantir a realização do evento na data programada, em detrimento da utilização da licitação, uma vez que tinha conhecimento do custo total para execução do objeto.

Pleito para financiamento do evento em data muito próxima a sua realização, contribuindo sobremaneira para a condução de processo licitatório.

As dispensas de licitação foram propostas pelo Chefe de Divisão de Administração e autorizadas pelo Superintendente Regional.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/N°885/2013, de 03/05/2013, a Unidade se manifestou nos seguintes termos:
"O escasso tempo entre o aporte de recursos orçamentários pela Administração Central e a data do evento não permitiu a construção e instrução do processo de contratação dos serviços para a realização do certame por outra modalidade diferente do que foi usada.
Além da exiguidade do tempo, e as primeiras liberações financeiras a cada início de exercício são fatores que se somam e impedem o cumprimento dos ritos e prazos estipulados na lei de licitações.
Para o evento ora questionado, o aporte de recursos deu-se no dia 31/01/2012, comprovado pela cópia da 2012NC000454, enquanto a 13° Feira da Melancia na Reforma Agrária, realizada no Projeto de Assentamento Anita Garibaldi localizado no município de Ponte Alta/SC, estava organizada e divulgada pelos organizadores para sua realização nos dias 10 a 12 de fevereiro de 2012. Sem a contribuição institucional o evento não seria levado a termo, acarretando inúmeros prejuízos às famílias assentadas.
Outro fato relevante é que as despesas ora apontadas que se tratam de despesas com feiras de agricultores assentados, de maneira que embora existisse a programação, divulgação e expectativa de realização do evento, toda aquisição/contratação de bens para a realização do evento somente poderia acontecer após a disponibilização dos recursos orçamentários.
Destaca-se ainda que embora os itens contratados tenham sido em função de um único evento, cada um tem sua especificidade e singularidade e se buscou a contratação de empresas especializadas para o seu fornecimento.
Em acordo com a manifestação da Equipe de Auditoria da CGU-R/SC serão adotadas as providências para que se observem a determinação de abstenção da realização de contratações que possam representar fracionamentos de despesas.

Análise do Controle Interno

Pelo teor da manifestação da Unidade, a Unidade adotou o fracionamento do objeto por dispensas de licitação, com a finalidade de garantir a realização do evento na data programada, tendo em vista que a descentralização do crédito orçamentário somente ocorreu em 31/01/2012 e o evento ocorreria nos dias 10 a 12 de fevereiro de 2012.
Todavia, nos autos do processo examinado consta que o pleito foi apresentado pela Cooperativa a partir de 10/01/2012, portanto, em data muito próxima ao evento, de modo que o a causa para o fracionamento não foi necessariamente a descentralização dos créditos apenas no final de janeiro, mas sim o fato do pleito não ter sido formalizado ainda no exercício de 2011.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar as rotinas internas e não promover fracionamento de despesas que envolvam o mesmo objeto, realizando o certame na modalidade adequada compatível com o custo estimado para o total a ser adquirido;

Recomendação 2: Aprimorar as rotinas internas e evitar o financiamento de eventos cuja data do pleito inviabilizem a obrigatória realização de licitação, sob pena de permanente descumprimento da Lei de Licitações.

7.2.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de justificativa quanto ao preço praticado no âmbito da Inexigibilidade n.° 07/2012, configurando inobservância ao Inciso III, do Parágrafo Único do Artigo 26 da Lei n .° 8.666/93 e à Orientação Normativa n.° 17/2009 - AGU.

Fato

De acordo com as informações prestadas por intermédio do Ofício INCRA/SR (10)G/ n.° 744/2013, de 09/04/2013, em atendimento à Solicitação de Auditoria n.° 201305878/006, de 03/04/2013, foram realizados 08 processos de inexigibilidade de licitação, dos quais dois compuseram a amostra examinada nesta auditoria.

Por meio da Inexigibilidade n.° 007/2012, formalizada no Processo n.° 54210.001247/2012-49, foi contratada a Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária – FAPEU, referente à locação de estande, espaço na mesa redonda do 10° Congresso Internacional de Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial - COBRAC/2012 e a inscrição de 08 servidores do Incra no evento, realizado entre 07 a 11 de outubro de 2012, com fundamento no Inciso I do art. 25 da Lei n.° 8.666/93.

O espaço citado seria destinado à realização da Mesa Temática 'Cadastro Técnico Rural e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária' a ser conduzida pelo próprio Incra, com a participação de cinco debatedores internacionais, conforme Documento referente à Apresentação do Congresso, constante do processo, sendo que a inscrição no Congresso não era gratuita aos interessados, variando de R$ 120,00 a 400,00, conforme foi possível constatar por esta auditoria diretamente no site do Congresso (http://www.cobrac.ufsc.br/inscricoes/).

Pelo teor do processo, verifica-se que o interesse no evento partiu do Órgão Central, por intermédio da Coordenação Geral de Cadastro Rural – DFC, conforme documento datado de 14/09/2012 e que a Unidade Regional do Incra promoveu a inexigibilidade e a contratação. Não está explicado no processo por que o processo de inexigibilidade não foi conduzido diretamente por Brasília.

O fundamento legal aplicado foi compatível com o objeto da despesa, todavia não ficou evidenciada a adequação do valor praticado ao de mercado, R$ 29.500,00, conforme previsto no Inciso III, do Parágrafo Único do Artigo 26 da Lei n.° 8.666/93:

"Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

[...]

III - justificativa do preço."

Embora não seja aplicável a pesquisa de preços tradicional diante da natureza do objeto contratado - locação de espaço, inscrições em evento e patrocínio - no caso em tela caberia, no mínimo, a aferição, por parte da Administração, de que o preço proposto estava de acordo com praticados com outras pessoas jurídicas públicas ou privadas patrocinadoras do evento, com o fito de atestar a regularidade dos preços.

Nesse sentido é o entendimento da AGU, nos termos da Orientação Normativa n.° 17/2009 – AGU: "É obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas."

O orçamento constante do processo apresentado pelo Coordenador do COBRAC-2012, de 27/09/2012, especifica que o aluguel do estante mais 08 inscrições corresponde a R$ 4.500,00 e que os outros R$ 25.000,00 referem-se à participação do Incra na Mesa Redonda. Na verdade, trata-se de despesa com patrocínio no evento.

A despesa com patrocínio, no valor de R$ 25.000,00, foi custeada e contabilizada indevidamente por intermédio da conta contábil 3.3.3.90.39.22, – Exposições, Congresso e Conferências, muito embora fosse referente a patrocínio de evento científico realizado pela Universidade Federal de Santa Catarina, por intermédio da sua fundação de apoio, a qual deveria ser contabilizada mediante conta contábil 3.3.3.9.1.39.86 – Patrocínios.

A despesa foi integralmente liquidada e paga a partir da Nota Fiscal n.° 061392, de 18/10/2012, conforme Ordem Bancária n.° 2012OB800939.

Causa

Concernente à Inexigibilidade n.° 007/2012, a Administração do Incra optou por não cumprir a legislação, pois foi devidamente alertada pela Procuradoria Regional do Incra, por intermédio do Parecer n.° 39/2012/AGU/PGF/PFE/INCRA/SC, de 03/10/2012, quanto à necessidade de contemplar o processo de inexigibilidade com a devida justificativa de preço, nos moldes da Orientação Normativa n.° 17/2009 – AGU.

A Inexigibilidade de Licitação n.° 007/2012 foi autorizada pelo Superintendente Regional do Incra/SC, em outubro de 2012 (o documento não precisa a data), a partir do reconhecimento da inexigibilidade pelo Chefe de Divisão de Administração, conforme formalizado às folhas 20 do processo 54210.0001247/2012-49 (numeração original do processo).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 856/2013, de 26/04/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria 201305878/027 de 24.04.2013, a Unidade se manifestou nos seguintes termos:

"2. Resposta do INCRA/SC:

Preliminarmente é necessário destacar que a Administração do INCRA/SC jamais optou por não cumprir a legislação no processo de inexigibilidade em comento, relacionando a seguir os motivos que nortearam a contratação:

1º) O Coordenador-Geral de Cadastro Rural/DFC apresentou ao Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária DF, consoante despacho de fls. 04 e 05,

justificativas demonstrando a pertinência da participação no COBRAC - do 10º Congresso de Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial;
2º) No despacho restou expresso que o evento estaria proporcionando um fórum internacional de discussões e trocas de experiências sobre o estágio atual de desenvolvimento do Cadastro;
3º) No mesmo pronunciamento se estabeleceu o montante de R$ 29.500,00 (vinte nove mil e quinhentos reais)a ser repassados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA – ver fls. 05 e 10 –. Desta forma justificamos a não realização da pesquisa de preços complementar.
Quanto ao fato da instrução do processo realizado pela Superintendência Regional de Santa Catarina, cabe informar que a Regional é um órgão descentralizado do Instituto, ou seja, existe prerrogativa regimental para que a mesma execute as atividades ligadas a regional no Estado de Santa Catarina;
Soma-se a essa prerrogativa o contido no Mem. 480/DF/INCRA, de 21 de setembro de 2012, que solicita a instrução do processo pelo INCRA/SC – fls. 14 dos processo.
Finalmente, esta SR(10) coloca-se em acordo com a recomendação da Equipe de Auditoria da CGU-R/SC, de adoção nos próximos processos de inexigibilidade, da justificativa quanto ao preço firmado a partir da comparação da proposta apresentada com preços praticados pelas contratadas do INCRA/SC, ou seja, que se cumpram os dispositivos legais apontados pelo Órgão de Controle Interno do Governo Federal

Análise do Controle Interno

Em relação à manifestação da Unidade, a afirmação de que a justificativa do preço se baseou no valor registrado no despacho da área em Brasília não é pertinente, pois a apuração da regularidade do processo deveria ter sido efetivada pelo Incra/SC já que a despesa foi executada com orçamento dessa Unidade. Além disso, no despacho citado não se encontra verificação da regularidade do preço proposto, nos moldes preconizados na Orientação Normativa n.° 17/2009 – AGU.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os controles internos e fazer constar nos futuros processos de inexigibilidade, justificativa quanto ao preço firmado, mediante comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas, com fundamento no Inciso III, do Parágrafo Único do artigo 26 da Lei n.° 8.666/93 e na Orientação Normativa n.° 17/2009 - AGU.

7.2.1.5 CONSTATAÇÃO

Assunção de despesas com cursos para servidores sem formalização de inexigibilidade de licitação e sem empenhamento prévio, violando a Lei n.° 8.666/93 e Lei n.° 4.320/64, bem como processo de inexigibilidade sem apreciação jurídica e justificativa dos preços, descumprindo mandamentos expressos da Lei de Licitações.

Fato

Por meio da Inexigibilidade n.° 04/2012 foi revestida de aparente legalidade o financiamento das parcelas do exercício de 2012 do curso, à distância, de pós-graduação em direito notarial e registral para 04 servidores do setor de Cadastro e Fiscalização Cadastral da Unidade em exame, englobando um total de 420 horas, realizado pela 3W Educacional Editora e Cursos S/A CNPJ 14.019.108/0001-30.

De acordo com os documentos acostados no processo (fls 37 e 38), obtidos do site www.posead.com.br, o valor do curso à vista era de R$ 2.860,00. A prazo, estavam definidos dois valores por pessoa: R$ 4.110,00 e R$ 3.375,00 como preço promocional. A duração do curso seria, em média, de 12 meses.

A participação dos servidores foi objeto de trâmite pelo Órgão Central do Incra, cuja autorização ocorreu em 05/12/2011 e a definição dos valores foi finalmente consolidada no documento, de 16/12/2011, da Diretoria de Gestão Administrativa – DA, no qual foram estabelecidos os valores a serem descentralizados no exercício de 2011/2012/2013, R$ 1.096,00/13.152,00/2.192,00 respectivamente, equivalendo a um total de R$ 16.440,00. Por esse documento, o valor total autorizado foi de R$ 4.110,00 por participante, inexistindo esclarecimento da razão para não-adoção do preço promocional, a prazo, de R$ 3.375,00, que daria um total de R$ 13.500,00.

Além disso, não consta do processo efetiva justificativa quanto ao preço, ou seja, se os preços do site efetivamente eram os preços de mercado, configurando não-observância ao Inciso III, do Parágrafo Único do artigo 26 da Lei n.° 8.666/93:

"Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

[...]

III - justificativa do preço."

Embora não seja aplicável a pesquisa de preços tradicional diante da natureza do objeto contratado, participação em curso de pós-graduação, caberia, no mínimo, a aferição, por parte da Administração, de que o preço proposto no site estava de acordo com o efetivamente firmado com outras pessoas jurídicas públicas ou privadas, com o fito de atestar a regularidade dos preços.

Nesse sentido é o entendimento da AGU, nos termos da Orientação Normativa n.° 17/2009 – AGU: "É obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas."

Embora conste no processo documento, datado de 23/05/2012, no qual é solicitada pelo Chefe de Divisão de Administração da Unidade Regional do Incra a remessa dos autos para manifestação da Procuradoria Regional do Incra, não consta no processo parecer da citada assessoria. Considerando que a publicação da inexigibilidade no Diário Oficial da União ocorreu no dia seguinte ao despacho, possivelmente o processo não foi remetido para apreciação, ou, pelo menos, não teria se aguardado o resultado da apreciação pela assessoria; em ambas as hipóteses, violando-se o parágrafo único do art. 38 da Lei n.° 8.666/93:

"Art. 38 [...] Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)"

De acordo com documentos acostados às folhas 51 a 54 do processo, atinentes a declarações de aproveitamento acadêmico dos participantes, datadas de 02/05/2012 e emitidas pela Coordenação Acadêmica, o curso foi iniciado em 02 de fevereiro de 2012, com previsão de término em março de 2013.

Dessa forma, evidencia-se que os servidores foram matriculados no curso e participaram do mesmo, antes do reconhecimento e ratificação da inexigibilidade que somente ocorreu em maio de 2012 (documento não precisa a data) e antes do devido empenhamento, que somente ocorreu em 25/05/2012, conforme Empenho n.° 2012NE800191.

Na prática, a Administração da Unidade assumiu, perante terceiros, despesas a partir do momento que seus servidores passaram a participar do curso à distância sem a

devida conclusão do processo de inexigibilidade e sem a existência de prévio empenho, violando a Lei n.° 8.666/93 e a Lei n.° 4.320/64.

Causa

A Inexigibilidade de Licitação n.° 004/2012 foi autorizada pelo Superintendente Regional do Incra/SC, em maio de 2012 (o documento não precisa a data), a partir do reconhecimento da inexigibilidade pelo Chefe de Divisão de Administração, conforme formalizado às folhas 109 do processo 54210.000776/2012-25 (numeração original do processo). A Administração optou por não cumprir a legislação, a fim de garantir a participação dos servidores no curso.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 864, de 29/04/2013, a Unidade se pronunciou nos seguintes termos:

"2. Resposta do INCRA/SC:

Toda tramitação relativa ao pleito de capacitação formulada pelos servidores até a autorização exigida no Plano Nacional de Capacitação do INCRA deu-se no exercício de 2011, conforme peças que compõem o processo nº 54210.000776/2012-25 em anexo, tendo o Curso de Pós-Graduação em Direito Notarial e Registral iniciado naquele exercício/2011 com a duração até 2013.

A instrução processual registra o primeiro empenho emitido pelo INCRA/SC, nos termos propostos pela Coordenação-geral de Desenvolvimento Humano - DAH nº 2011NE800518, de 23/12/2011, com objetivo de para custear as despesas do curso promovido pela contratada, na modalidade à distância. Desta feita, comprova que ademais à aprovação do Diretor autorizando o empenho chegou a ser emitido ainda em 2011.

Há que considerar que houve um lapso entre as informações sobre o valor inicial do curso conforme comprova o contido às fls.50, cuja instrução processual causo atrasos nas providências para a inexigibilidade.

No tocante a apreciação da inexigibilidade o Chefe da Administração do INCRA/SC com base na autorização da Diretoria de Gestão Administrativa deste Instituto – ver despacho fl. 48 – por se tratar de continuidade de cursos de pós-graduação embasou a inexigibilidade com base no inciso I do Art. 25 da Lei nº 8.666/93;

A Doutrina vem estabelecendo o poder discricionário do gestor entre a dispensa e a inexigibilidade como também a condicionante dessas modalidades com de parecer técnico ou jurídico. Confirma esse entendimento seguindo Prof Jacoby Fernandes, in verbis:

> "A Lei nº 8.666/93 define que o processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação deve ser instruído com parecer técnico ou jurídico. A regra impõe, alternativamente, os pareceres e não é possível, a qualquer órgão de controle, exigir que constem ambos do processo. A autoridade que decidirá pela contratação direta deve conhecer, no entanto, as vantagens de ter ambas as manifestações técnicas, sabendo, principalmente, quais as funções dos pareceres técnico e jurídico.
>
> Indaga-se, com frequência, o motivo que levou o legislador a inserir a alternância se, numa visão mais ampla do *inter* processual, vislumbra-se a complementaridade. É que o processo

de contratação direta, como qualquer processo, é um meio em relação ao fim – no caso idêntico à licitação – para obter a proposta mais vantajosa. Por esse motivo, só no caso concreto, avaliado discricionariamente pelo gestor, em função da complexidade do caso e volume de recursos envolvidos, é que se definirá o melhor parecer para instruir os autos".

Conforme vemos, considerando o parecer administrativo da Diretoria de Gestão Administrativa –DA, havendo embasamento legal no processo de inexigibilidade no processo em comento, entendeu-se estar o processo em condições de prosseguir sem o parecer jurídico.

Destarte, esta Administração concorda com a recomendação da Equipe de Auditoria da CGU-R/SC, observando rigorosamente para os processos de inexigibilidade a inclusão da justificativa quanto ao preço firmado, mediante comparação da proposta apresentada com preços praticados pelas contratadas do INCRA/SC, bem como a apreciação pela PFE/INCRA-SC.

Aproveitamos para consultar essa Equipe de Auditoria da CGU-R/SC, de manifestar-se a cerca da validade do parecer técnico ou jurídico citado e sua validade para futuras contratações."

Análise do Controle Interno

A manifestação da Unidade não demonstra ter havido conclusão do processo de inexigibilidade anterior à inscrição e participação dos servidores na capacitação. O fato de ter havido empenhamento de recursos no final de 2011 para atender às parcelas do citado exercício também não tem o condão de justificar a ocorrência relatada.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os controles internos e fazer constar nos futuros processos de inexigibilidade, justificativa quanto ao preço firmado, mediante comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas, com fundamento no Inciso III, do Parágrafo Único do artigo 26 da Lei n.° 8.666/93 e na Orientação Normativa n.° 17/2009 - AGU

Recomendação 2: Aprimorar os controles internos e somente contrair despesas com bens, serviços e obras, após a devida formalização e conclusão dos processos licitatórios, inexigibilidades e dispensas de licitação e após o respectivo empenhamento, em consonância com a Lei 8.666/93 e Lei n.° 4.320/64.

7.2.1.6 CONSTATAÇÃO

Contratação, via dispensa de licitação, de serviços de dedetização e capinação sem três orçamentos compatíveis com os serviços contratados, para execução dos serviços em área não cedida ao Incra/SC e de metragem acima da área passível de execução dos serviços.

Fato

Por meio da Dispensa de Licitação n.° 51/2012, com fundamento no Inciso II do art. 24 da Lei n.° 8.666/93, foi contratada a empresa Tania Marli Demboski – ME/04.077.126/000-15, para execução de serviços de dedetização, limpeza, capinação e

recolhimento do lixo da área de 4.100m², onde se localizaria a garagem oficial do Incra/SC.

A Dispensa de Licitação n.° 51/2012 foi autorizada pelo Superintendente Regional do Incra, em 02/12/2012, com base no pedido de autorização do Chefe da Divisão de Administração, de 03/02/2012. A justificativa para o pedido era a falta de manutenção da área onde se encontrava a garagem oficial do Incra, cuja altura da vegetação estaria impedindo a empresa de vigilância de executar os serviços com qualidade e que estaria ocasionando a proliferação de insetos, rato, baratas etc.

O processo foi instruído com três orçamentos, conforme resumido a seguir:

Empresa/CNPJ	Data do Orçamento	Valor do Orçamento	Serviço descrito no orçamento	Observação da auditoria
Tania Marli Demboski – ME/04.077.126/000-15	26/11/2012	6.980,00	Dedetização, limpeza, capinação e recolhimento do lixo da área de 4.100m², onde localiza-se a garagem oficial do Incra/SC	-
JNC Prestadora de Serviços/00.991.027/0001-93	19/11/2012	7.100,00	Serviço de Limpeza geral, capinação e retirada de lixos, na garagem oficial do Incra, com área total de 4.100 m².	Orçamento sem menção a serviços de dedetização.
L.A PERY SEABRA ME/08.894.794/0001-09	19/11/2012	7.280,00	Serviços para capinação e limpeza na área da garagem oficial, sendo retirado todo o lixo (entulho)	Orçamento sem menção a serviços de dedetização e sem assinatura e timbre da empresa.

A primeira questão não devidamente esclarecida no âmbito do processo é a área objeto dos serviços, pois de acordo com os registros no SPIUNET, o Incra/SC teria direito de uso de área equivalente a 73,15m², conforme RIP Utilização do terreno pertencente ao Patrimônio da União n.° 8105 00242.500-0, com área total de 4.207,07m².

Segundo os registros deste último RIP, 640,28m² do imóvel seria de área construída, de modo que a área passível dos serviços contratados seria de 3.566,79m² e não 4.100m² objeto da dispensa de licitação.

A segunda questão refere-se aos orçamentos acostados ao processo, pois dois deles não fazem menção a serviços de dedetização, apenas de limpeza, capinação e remoção do material, de modo que não foi evidenciado o levantamento de três orçamentos junto a empresas que executassem efetivamente os serviços de dedetização, desrespeitando o entendimento do Tribunal de Contas da Unidade quanto à exigência de instruir os processos de dispensa com, no mínimo, três orçamentos, com a finalidade de justificar o preço contratado, como segue:

"Proceda, quando da realização de licitação, dispensa ou inexigibilidade, a consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto nos artigos 26, paragrafo único, inciso III, e 43, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório."Acórdão 367/2010 Segunda Câmara (Relação)

Por intermédio da Ordem Bancária n.° 2012OB801131, foi efetivado o pagamento da Nota Fiscal n.° 000118, de 10/12/2012, atestada na mesma data, pelo Chefe de Divisão de Administração.

Causa

Falhas nos procedimentos de controles internos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº1.062/2013, reafirmado por intermédio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 1684/2013, a Unidade se posicionou nos seguintes termos:

"A Administração optou pela não formalização em termo contratual em razão de tratar-se de dispensa de licitação, ou seja, valor proposto no menor orçamento enquadra-se no disposto no art. 23, inciso II, alínea "a" e no art. 24, inciso II, da Lei nº. 8.666/93, referindo-se à modalidade de dispensa de licitação para contratação de serviços, com pequena relevância econômica. Bem como, o valor desse certame não atingiu o limite estabelecido pelo art.62 do mesmo diploma legal e em razão da emissão de uma nota de empenho, adotando o entendimento preconizado pelo doutrinador Marçal Justen Filho, livro Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

"Deve-se ter em vista que a existência de um contrato administrativo não depende da forma adotada para sua formalização. Existe contrato administrativo mesmo quando documentado por via assinatura de uma nota de empenho. Aperfeiçoa-se o contrato administrativo quando completados os atos jurídicos necessários a formalização que exterioriza o acordo de vontades."

A empresa Tânia Marli Demboski Ltda., contratada para a execução dos serviços de dedetização, limpeza, capinação e recolhimento do lixo da área de 4.100m², onde se localiza a garagem/depósito do INCRA/SC, foi a que ofereceu a menor cotação, com valores valor abaixo do estimado, no total de R$ 6.980,00 (Sete mil, novecentos e oitenta reais).

O imóvel em questão, cedido pelo Setor de Patrimônio da União/SPU estava sob responsabilidade do Ministério da Agricultura até meados de 2003. Quanto iniciou-se o tramite objetivando a cessão. Ao tomar conhecimento da notícia de que o imóvel estava vulnerável a ocupação por vândalos e desocupados, chegando a ser usado como ponto de comercialização e uso de drogas. Diante da necessidade de um ambiente para depósito de bens inservíveis e garagem para as viaturas, de pronto peticionou a cessão junto ao SPU/SC, assumindo o ônus de manutenção total do imóvel.

No que tange o questionamento atinente ao orçamento detalhado e composição de custos unitários do SINAPI, lembramos a existência do entendimento do TCU de que: "Em conformidade com as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2012, Lei 12.465/2011, consideram-se irrelevantes as despesas aquelas cujo valor não ultrapasse, para os bens e serviços, os limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, ou seja, até R$ 15.000,00 para obras e serviços de engenharia e R$ 8.000.00 para as compras e outros serviços, respectivamente.

Existem ainda ressalvas para o caso de dispensa de licitação, estando definido pelo TCU, também que: "Ressalvam-se dessas exigências, nos termos da LRF, apenas as despesas consideradas irrelevantes, definidas pela lei de diretrizes orçamentárias".

Somam-se aos argumentos acima a especificidade e singularidade dos serviços a serem executados à época, ou seja, limpeza de terreno de propriedade da União, que já esteve sob responsabilidade do Ministério da Agricultura, tendo sido cedido a este Instituto pelo Setor de Patrimônio União de Santa Catarina/SPU-SC, ou seja, imóvel de responsabilidade de e órgãos/entidades da administração pública.

O Chefe da Divisão de Administração destaca que fez uso do correio eletrônico para solicitar os orçamentos às empresas que ofereciam os serviços necessários no imóvel, solicitando que os interessados vistoriassem o local para cotação, tendo recebido os

orçamentos individuais de cada uma optou-se pelo menor preço, não percebendo a ocorrência de discrepâncias entre esses.
Quanto à emissão da Ordem bancaria ter sido emitida no mesmo dia do atesto da nota pelo Chefe da SR(10)A não existe irregularidade considerando que o processo nessa fase é todo realizado naquela divisão não carecendo tramitar para outra qualquer. Lembramos que o regimento interno da Autarquia estabelece em seu art. 111, inciso II, letra a que a Divisão Administrativa da Superintendência tem como atribuição todas as atividades pertinentes as áreas de Desenvolvimento, Administração e serviços gerais, orçamento e finanças e ainda a contabilidade."

Análise do Controle Interno

A manifestação da Unidade não versa sobre as falhas verificadas, ou seja, não trata da divergência de áreas e não explica porque dois dos três orçamentos não se referem a serviços de dedetização. Dessa forma, não foram acatadas as justificativas da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar as rotinas internas e fazer constar nas dispensas de licitação, no mínimo, três orçamentos compatíveis com a integralidade do objeto a ser contratado, comprovando, assim, a regularidade dos preços contratados;

Recomendação 2: Aprimorar as rotinas internas e abster-se de realizar manutenção em imóveis da União não cedidos formalmente ao Incra/SC;

Recomendação 3: Apurar, formalmente, a responsabilização pela contratação superestimada dos serviços de dedetização e capinação realizada por intermédio da Dispensa de Licitação n.° 51/2012.

7.3 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

7.3.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

7.3.1.1 CONSTATAÇÃO

Inobservância dos prazos regulamentares para análise e aprovação de prestação de contas de convênios.

Fato

No tocante aos cinco convênios com vigência encerrada em 2012, com prestações de contas apresentadas pelas convenentes no mesmo exercício, em relação a dois deles houve inobservância por parte da Unidade no cumprimento dos prazos para conclusão da análise e aprovação das respectivas prestações de contas.

A conclusão da análise e aprovação não foi realizada dentro do prazo de 60 dias, a contar do recebimento das prestações de contas, conforme determinava o artigo 31 da IN STN n.° 01/97, aplicável às avenças, tendo em vista a firmatura dos convênios ter ocorrido ainda sob a vigência da norma em tela. A seguir, os registros dos prazos observados:

Convênio n.°/Valor R$	Objeto	Vigência (inclui prorrogações)	Data Prestação de Contas	Data Aprovação da Prestação de Contas	Causa para a Inobservância dos prazos
627837 – R$	Prestação de Serviço de Assessoria	04/07/08 a 24/04/12	23/06/12	14/03/13	Falhas no gerenciamento da Unidade.

9.154.727,43	Técnica, Social e Ambiental para 5.169 famílias assentadas em 132 Projetos de Assentamento no Estado de Santa Catarina, elaboração de Planos de Desenvolvimento do Assentamento – PDAs para 1.000 famílias assentadas e retificação dos Planos de Recuperação de Assentamento – PRAs para 3.500 famílias.				Datas dos eventos principais no processo n.° 54211.000010/2008-61: - Relatório Final da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, de 31/01/2013. - Relatório Final acerca do Cumprimento do Objeto, de 04/02/2013. - Parecer Financeiro, emitido pelo Chefe da Divisão de Administração, de 14/03/2013. - Aprovação em 14/03/2013, pelo Superintendente Regional da prestação de contas final, atinente à sexta e sétima (última) parcelas do Convênio.
625531 – R$ 940.051,59	Prestação de Serviço de articulação, monitoramento e avaliação dos núcleos operacionais	17/06/08 a 14/04/12	04/06/12	14/03/13	Além de falhas no âmbito do gerenciamento da Unidade, também contribuiu o atraso na entrega de peça da prestação de contas pela convenente. Datas dos eventos principais no processo 54211.000058/2008-62: - Relatório Parcial do Convênio INCRA/AESCA n.° 625.531, de 12/03/2012. - Relatório de Cumprimento do Objeto, de 09/11/2012. - Relatório Parcial do Convênio INCRA/AESCA, de 27/11/2012, referente ao período de prestação de serviços de 01/01 a 14/04/2012. - Em 12/12/2012 foi requerida a convenente a apresentação do Relatório Final de Cumprimento do Objeto. - Inclusão em 21/12/2012 de agendamento no SIAFI para registro como Inadimplente após 45 dias desta data (folha 4.259), diante de atraso no fornecimento de documentos que comporiam a prestação de contas. Essa situação foi regularizada dentro do prazo. - Relatório Final da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização Convênio n.° 625.531, de 31/01/2013. Parecer Financeiro Final de 14/03/2013. - Aprovação da prestação de conta pelo Superintendente em 14/03/2013.
Convênio	**Objeto**	**Vigência (inclui prorrogações)**	**Data Prestação de Contas**	**Data Aprovação da Prestação de Contas**	**Fiscalização Física e Presencial Realizada em 2012**
752073 – R$ 201.377,00	Recuperação de 12,6 km de estradas alimentadoras, nos Projetos de Assentamento Antas e Jacutinga, localizados no município de São	28/02/11 a 06/04/12	04/10/12	20/12/12	Sim, conforme Relatório de Vistoria Final, referente inspeção realizada nos dias 20 e 21 de junho de 2012.

	Miguel do Oeste/SC				
755986 – R$ 285.792,39	Execução de 12,55 km de estradas vicinais, sendo 5,1 km de estradas alimentadoras e 7,45 km de estradas de penetração, no Projeto de Assentamento Olívio Albani, localizado no município de Campo Erê/SC. Alterado para 15,05 km a partir do 1° Termo Aditivo, sem impacto financeiro.	21/09/11 a 07/08/12.	29/11/12	06/12/2012	Sim, conforme Relatório de Acompanhamento e Fiscalização de Obras e Serviços de Infraestrutura, de 31/01/12, e Relatório de Vistoria – Medição (Final), de julho de 2012.
756244 – R$ 111.990,00	Recuperação de 10,3 km de estradas vicinais, compreendendo alimentadoras e estradas de penetração, no Projeto de Assentamento Dom José Gomes, localizado no município de Chapecó/SC	03/11/11 a 30/06/12	30/10/12	11/12/12	Sim, conforme Relatório de Acompanhamento e Fiscalização de Obras e Serviços de Infraestrutura, de 26/11/2012, e Relatório de Vistoria – Medição Final, de julho de 2012, referente à inspeção realizada entre 19 e 20 de junho de 2012 pelos servidores designados.

Como se pode observar no quadro anterior, os Convênios n.°s 627837 e 625531 tiveram a apreciação da prestação de contas concluída apenas em março de 2013, quando deveria ter sido finalizada e registrada no SIAFI em agosto de 2012, se observado o prazo estabelecido no art. 31 da IN STN n.° 01/97.

Causa

Concernente aos Convênios n.° 627837 e n.° 625531, verifica-se que a causa apontada para o atraso seria a greve dos servidores da Unidade ocorrida de junho e setembro de 2012, conforme registrado no Parecer Financeiro (folhas 9.685 a 9.688) do processo n.° 54211.000010/2008-61 atinente ao primeiro convênio citado.

Contudo, o tempo de greve, que pode ter atingido cerca de quatro meses, não explica a finalização da análise e aprovação ter levado quase sete meses.

Nesse sentido, a causa provável está associada à falha no gerenciamento interno da equipe de trabalho sob a subordinação do Chefe de Divisão de Administração.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade se posicionou por intermédio do Ofício INCRA /SR (10)G/ nº1023/2013, reafirmado por meio do Ofício INCRA/SR(10)G/ nº 1684/2013, nos seguintes termos: "Os convênios n.º 627837 e 625531 tiveram realmente um atraso na aprovação de suas contas decorrentes do encaminhamento do Relatório Final de Cumprimento do Objeto pela Convenente fora do prazo, conforme apontaram os Asseguradores do Convênio em outubro/2012, em especial no Convênio 627837. Esta Unidade efetuou, com base no apontamento dos Asseguradores, a cobrança dos Relatórios Finais, alusivas a ambos os instrumentos, os quais foram efetivamente entregues nos meses de dezembro/2012 (627837) e novembro/2012 (625531). De modo que as falhas foram motivadas pela Convenente. A Auditoria poderá comprovar, em análise, que tão logo houve o Parecer Técnico dos Asseguradores e Comissão de Fiscalização assegurando o atingimento do

objeto - sem o qual não pode haver uma análise financeira conclusiva –, a Divisão de Administração analisou e emitiu o parecer financeiro de forma imediata, não restando inobservância de prazos por parte da equipe de servidores da Autarquia."

Análise do Controle Interno

Pelo teor da resposta, a Unidade busca demonstrar que houve atraso na entrega dos Relatórios de Cumprimento do Objeto por parte dos convenentes, o que explicaria o atraso na análise das prestações de contas por parte da Unidade.
Todavia, tal afirmativa não é passível de acatamento, pois, a título de exemplo, somente após cerca de cinco meses do registro (fl. 9.483) de recebimento da prestação de contas do Convênio n.° 625531 é que a Chefia de Divisão de Desenvolvimento foi informada sobre a necessidade de notificação da convenente para entrega do Relatório Final de Cumprimento do Objeto, conforme MEMO/INCRA/SR(10)D/N° 300/2012 (fl. 9.490).
Portanto, o atraso na finalização das análises das prestações de contas não pode ser unicamente atribuído aos convenentes, restando evidenciado que houve falhas no gerenciamento interno da Unidade.

Recomendações:
Recomendação 1: Aprimorar as rotinas internas, visando a respeitar os prazos normatizados para análise das prestações de contas de convênios, conforme estabelecido no art. 76 da Portaria Interministerial n.° 507/2011.

7.3.1.2 CONSTATAÇÃO

Aprovação de prestação de contas do Convênio n.° 755.986 com base em parecer técnico inconsistente.

Fato

Em relação ao Convênio n.° 755.986, que teve a análise e aprovação da prestação de contas dentro do prazo estabelecido no art. 76 da Portaria Interministerial n.° 507/2011, verificou-se a aprovação da prestação de contas, muito embora documentos indicassem a execução parcial da meta conveniada, conforme a seguir explicado.

De acordo com o último Relatório de Vistoria – Medição (Final) (fls. 361 a 363), de julho de 2012, referente à inspeção realizada entre 21 e 22 de junho do mesmo ano pelos técnicos designados, Srs. E. R. C. e V. G., teriam sido executados até aquele momento 12,70 km da meta reformulada de 15,05 km.

A meta foi ampliada para 15,05 km, conforme Termo Aditivo n.° 01, firmado em 07/05/2012, sem impacto financeiro, pois se tratava de aproveitamento dos R$ 43.294,91 que não haviam sido utilizados, conforme documento datado de 03/03/2012, no qual o Prefeito Municipal de Campo Erê/SC pleiteava a sobra de recursos.

No mês de julho de 2012 foi emitido Termo de Aceitação (folha 360), por membros da Comissão designada pela Ordem de Serviço/Incra/SR 10/G n.° 26, de 16/07/2012, Srs. E. R. C. e V. G, referente à execução física de 12,70 km, portanto inferior aos 15,05 km conveniados.

Em 28/08/2012, o Assegurador do Convênio, V. G., emitiu Parecer (folha 366) concluindo que o objetivo do convênio foi atingido, com base no Relatório de Vistoria acima citado, não obstante este relatório indicar que a meta conveniada não foi atingida.

Por sua vez, o Relatório de Cumprimento do Objeto emitido pelo Prefeito Municipal de Campo Erê/SC, em 06/08/2012, aponta execução dos 15,05 km estabelecidos na meta ajustada após firmatura do 1° Termo Aditivo ao Convênio.

Em 06/12/2012 foi emitido Parecer Financeiro favorável pelo Chefe de Divisão de Administração, Sr. J. H. F.. Na mesma data, a prestação de contas do convênio foi aprovada pelo Superintendente Regional do Incra, Sr. J. P. L. S., e registrada no Siconv, com base nos pareceres anteriormente emitidos.

O processo n.° 54211.00069/2011-67, referente ao convênio em apreço, contém documentos apresentados pela Prefeitura Municipal de Campo Erê/SC apontando que a meta adicional teria sido contratada (folha 390) e faturada pela empresa executora (folha 388), contudo, tais documentos não eram suficientes para comprovar a efetiva execução integral do plano de trabalho.

Causa

Falhas nos controles internos da Unidade, posto que foi aprovada a prestação de contas do convênio em análise com base em parecer inconsistente. O citado parecer foi emitido, em 28/08/2012, pelo Assegurador do Convênio, Sr. V. G., concluindo que o objetivo do convênio foi atingido, com base no Relatório de Vistoria de Julho de 2012, apesar de este indicar não atingimento da meta.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício INCRA /SR (10)G/ nº 1024/2013, reafirmado pelo Ofício INCRA /SR (10)G/ nº 1684/2013, a Unidade se posicionou nos seguintes termos: "Conforme apontado pela Auditoria, na vistoria realizada em julho de 2012, os técnicos deixam claro a ampliação da meta para 15,05 Km, mas houve um equívoco no uso da terminologia "Medição Final" e na referência ao referido parecer, uma vez que **o convênio ainda estava vigente e em execução**, havendo tempo hábil para término dos 2,5 km restantes, o que foi atestado pelo Assegurador do Convênio, no dia 28 de agosto.

O equívoco conceitual no uso da expressão "medição final" sé (sic) superado pela conferência "in loco" do cumprimento do objeto do referido convênio, atestado pelo próprio assegurador. Cumprido o objeto, sem prejuízo para a Administração, resta a admissão de um equivoco administrativo a ser sanado no âmbito do processo.

Cabe ressaltar que tanto o Assegurador do Convênio, quanto o Prefeito Municipal de Campo Erê, posteriormente, reforçam seus pareceres dentro do Sistema SICONV, conforme prevê a legislação vigente, a conclusão do objeto do convênio. Condição que dá transparência e presunção de veracidade aos atos praticados, vinculando-os à veracidade do que ora é afirmado.

Quanto ao Parecer Financeiro, ele é baseado no Parecer Técnico que atesta o cumprimento do objeto. Assim, não cabe à área financeira, contestar, salvo fato superveniente, o parecer emitido pela área técnica, no caso o assegurador, uma vez que os pareceres registrados no SICONV eram conclusivos.

Da mesma forma, o Ordenador de Despesas se apoia no conhecimento técnico das duas áreas envolvidas na prestação de contas para a aprovação do mesmo."

Análise do Controle Interno

Pelo teor da resposta, a aprovação da prestação de contas teria sido regular, pois todo o objeto teria sido concluído, apenas tendo havido erro na terminologia utilizada. Esta auditoria não pode concordar com a manifestação da Unidade, pois o Parecer Técnico de 28/08/2012 (fl. 366) foi baseado no Termo de Aceitação de Obra, de 20/07/2012 (fl. 360), que aponta execução de 12,70 Km e não 15,05 Km. Portanto, a última vistoria da obra realizada não aponta execução de 100% da meta de 15,05 Km, de modo que a aprovação da prestação de contas foi irregular, pois não amparada em documentos que a suportassem, além do que a mera declaração do convenente não substitui a vistoria "in loco" que deverá ser realizada para esclarecimento integral da situação relatada.
Dessa forma, a justificativa não é procedente e resta não evidenciado o cumprimento do objeto, com a aprovação irregular da prestação de contas.

Recomendações:
Recomendação 1: Rever o ato de aprovação da prestação de contas do convênio n.° 755.986, tendo em vista o teor do Relatório de Vistoria - Medição (Final), de julho de 2012, e o Termo de Aceitação não apontarem a execução total da meta reformulada;

Recomendação 2: Apurar responsabilidade pela aprovação de convênio com base em parecer técnico inconsistente.

7.3.1.3 CONSTATAÇÃO

Morosidade na conclusão da Tomada de Contas Especial do Convênio n.° 535028, firmado com o Governo do Estado de Santa Catarina.

Fato

O Convênio n.° 535028, referente à prestação de serviços de regularização fundiária e georreferenciamento de 1.450 imóveis no Estado de Santa Catarina, firmado em 21/12/2005, entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e o Governo do Estado de Santa Catarina, com a interveniência da Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural, com vigência inicial de 13 meses e após 07 prorrogações por termo aditivo, com vigência final em 31/12/2010, com valor repassado de R$ 1.358.000,00, teve sua prestação de contas não aprovada pela Superintendência Regional do Incra em Santa Catarina.

O Plano de trabalho estabelecia como metas principais o ajuizamento de 1.450 processos e emissão de 1.450 títulos e como metas intermediárias o cadastramento e demarcação de 1.450 propriedades.

A partir da prestação de contas final da convenente e em resposta ao pedido de emissão de parecer conclusivo quanto à conclusão das metas estabelecidas no convênio, em documento de 18/02/2011, os asseguradores (denominação interna aos designados para promover a fiscalização do objeto) do Convênio concluíram que as metas não foram cumpridas de acordo com o Plano de Trabalho conveniado, pois apenas 386 processos haviam sido ajuizados. (folha 1.172/3).

Em 14/07/2011, o Assegurador do Convênio, Sr. P. A. A. C. CPF ***.327.676-** concluiu que as metas não foram cumpridas de acordo com o Plano de Trabalho conveniado, embasando que apenas 386 processos haviam sido ajuizados de um total de 1.450 previstos.

Em 19/08/2011, foi determinada a instauração do processo de Tomada de Contas Especial do Convênio n.° 535028, com encaminhamento do mesmo para a Comissão de Tomada de Contas Especiais, designada pela Ordem de Serviço n.° 001/2011.

Em 14/09/2011, o Superintendente Regional determinou a inscrição em inadimplência da Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural/SC no sistema SIAFI, mas que ainda não foi realizada diante da manifestação da Secretária de Estado da Agricultura e da Pesca.

Por meio do Ofício n.° 1073/2011, de 15/09/2011, o Secretário de Estado da Agricultura e da Pesca, solicita, entre outros, que não haja inscrição de inadimplência porquanto "tal ato representaria afronta direta aos princípios da ampla defesa e do contraditório, ambos previstos no inciso I,V, art. 5°, da Constituição Federal".

Em 29/11/2011 (folha 2012), o Assegurador do Convênio novamente conclui que o percentual de cumprimento do convênio era de zero porcento, embasando que "de nada serviria o cumprimento da Meta I, sem o cumprimento total da Meta II, que é o objetivo principal do convênio, isto é, titular as famílias para que as mesmas tenham acesso ao crédito e outras facilidades para o seu desenvolvimento."

Em 30/11/2011, de acordo com o Parecer Financeiro (fls 2016 a 2018), emitido pelo Chefe de Divisão de Administração, caberia a convenente devolver o valor integral dos recursos liberados, R$ 1.358.000,00, com base na alínea "a" do inciso II do art. 38 da IN/STN n.° 01/07, combinado com a alínea "a" do inciso II do art. 63 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU/n.° 127/2008, diante da não-execução do objeto do convênio.

Em 08/12/2011, a Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial apresenta seu Relatório de TCE n.° 001/2011 concluindo que:

"...o Ex-Governador e os Ex-Secretários da SAR utilizaram integralmente os recursos liberados..."

"...restou comprovado que o Ex-Governador e os Ex-Secretários da SAR [...] não comprovaram a execução do objeto do convênio..."

Por conseguinte, a Comissão recomendou à notificação dos responsáveis citados para recolherem o valor do débito apurado, atualizado para R$ 3.115.436,69, e que fosse oficiado o Governo do Estado de Santa Catarina – Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca a devolver os recursos do Convênio.

Em 09/12/2012, o Superintendente Regional aprova o Relatório de TCE n.° 001/2011, determinado a notificação dos citados como responsáveis e o registro dos mesmos no SIAFI na conta contábil Diversos Responsáveis.

De acordo com as folhas 2050 a 2071 houve a citação dos arrolados no Relatório de TCE n.° 001/2011.

Em 08/03/2012, o Superintendente Regional requer manifestação da Auditoria Interna do Incra, em atenção ao Documento, de 08/03/2012, do Chefe da Divisão de Administração, no qual são suscitadas dúvidas quanto ao andamento a ser dado ao processo, como por exemplo, inscrição no CADIN, distribuição do débito entre os responsáveis arrolados etc.

Por meio do Despacho n.° 36/2012/AUD, de 30/03/2012, o Auditor Chefe do Incra recomenda ajustes no processo de tomada de contas especial, quais sejam: inclusão de peças faltantes relacionadas no Ofício-Circular n.° 188/DPPCE/DP/SFC/CGU-PR/2011, que o Governo do Estado de Santa Catarina seja responsabilizado por meio de sua interveniente, que ambos sejam inscritos no CAUC/SIAFI conforme IN STN n.° 01/2001, que sejam emitidas notificações aos responsáveis (pessoas físicas e jurídica), com aviso de recebimento (AR), que seja emitido Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar, constando os procedimentos adotados para apuração das responsabilidades, notificações e

recomposição do dano ao erário conforme as orientações expedidas pela CGU no Ofício n.° 6676/DPPCE/DP/SFC/CGU-PR.

De acordo com folhas n.°s 2.104, 2.105 e 2.106 do processo n.° 54.210.001509/2005-46, atinente ao Convênio n.° 535028, em 17/04/2012 a Superintendência requereu ao Gabinete da Presidência do Incra assessoramento para individualização do débito apurado no âmbito do processo n.° 54210.001457/2011-56, referente à Tomada de Contas Especial.

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/N° 865/2013, de 29/04/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria n.° 201305878/026, de 24/04/2013, na qual são requeridas informações quanto às providências adotadas a partir do Despacho da Auditoria Interna e as providências adotadas pelo Gabinete da Presidência do Incra, a Unidade se manifestou nos seguintes termos:

"O Processo que trata da Tomada de Contas Especial/TCE de n.° 54210.001457/2011-56 desde 17/04/2012 foi remetido ao Incra Sede para análise e providências pela Direção Institucional, estando assim fora da governabilidade desta Superintendência até o seu retorno.

É pertinente esclarecer que o Processo INCRA/SC n.° 54210.001509/2005-46 (processo de convênio), disponibilizado a essa equipe de auditoria conta com cópias retiradas dos autos INCRA/SC n./ 54210.001457/2011-56 (este de TCE) de modo a comprovar a adoção de providências relativas à Tomada de Contas Especial no âmbito desta regional do Convênio n.° 535028/2005.

Após conclusão da TCE foram os autos encaminhados para a Auditoria Interna-AUDIN/INCRA nos termos dos normativos regulamentares, ainda sem retorno para identificar as providências definidas para a SR(10)SC. Conforme planilha do SISPROT, o processo se encontra na Diretoria de Ordenamento Fundiário, desde 2012.

No que tange ao CAUC/SIAFI reafirmamos que em razão do parecer da Procuradoria Regional/AGU/PGF/PFE/INCRA/SC, em atenção ao requerido pelo Governo do Estado de SC manifestou-se pela inscrição de inadimplência somente a ampla defesa e o contraditório, que é prerrogativa do Órgão de Controle Externo, TCU.

Quanto às notificações informamos que todos os responsáveis identificados pela Comissão de TCE foram notificados, bem como ao Governo do Estado de Santa Catarina solicitando adoção das providências necessárias. Sem manifestações até a presente data."

A propósito das informações fornecidas, mesmo que o processo não tenha fisicamente retornado, o fato é que a Unidade tomou conhecimento da manifestação da Auditoria Interna como comprova o próprio despacho (folha 2.105 do processo n.° 54.210.001509/2005-46) ao Gabinete da Presidência do Incra, de 17/04/2012.

Não é procedente a afirmação que saiu da "governabilidade" da Unidade a continuidade e complementação da Tomada de Contas Especial, apenas porque o processo não retornou do Órgão Central, pois bastaria requisitá-lo.

Dessa forma, desde dezembro de 2011 até maio de 2013, portanto, passados mais de 16 meses, não houve complementação da Tomada de Contas Especial e ainda não houve o registro no CADIN quanto à situação de inadimplência do Governo do Estado de Santa Catarina que, pelos autos do processo, não cumpriu as metas estipuladas no Convênio n.° 535028.

Cabe destacar que os exames desta auditoria foram realizados com base nos autos do processo n.° 54.210.001509/2005-46, referente à firmatura e prestação de contas do convênio, e com base em cópia do processo n.° 54210.001457/2011-56, atinente à Tomada de Contas Especial, o qual possivelmente não contém a totalidade dos trâmites até maio de 2013.

Causa

Inação por parte do Superintendente Regional do Incra/SC que não monitorou e cobrou a complementação da Tomada de Contas Especial e não acionou o Órgão Central em relação ao pedido de assessoramento pleiteado pela Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade se posicionou por intermédio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 1060/2013, reafirmado por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 1684/2013, nos seguintes termos: "Inicialmente reafirmamos todas informações prestadas através do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/N° 865/2013, de 29/04/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria n.° 201305878/026, de 24/04/2013, na qual são requeridas informações quanto às providências adotadas a partir do Despacho da Auditoria Interna e as providências adotadas pelo Gabinete da Presidência do Incra. O processo que trata da Tomada de Contas Especial/TCE de n.° 54210.001457/2011-56 desde 17.04.2012 foi remetido ao INCRA Sede para análise e providências pela Direção Institucional, embora tenha retornado com a recomendação da Auditoria para adoção de algumas providências relativas à notificação, o mesmo retornou ao INCRA SEDE com vistas à Diretoria de Gestão Administrativa e Auditoria Interna.
Encaminhamos espelho de trâmite do sistema de protocolo comprovando que o processo esteve no ano de 2012 na SR(10)SC no período entre 03 e 18 de maio de 2012, contando inclusive com o tempo de transporte do malote entre o INCRA/Sede – SR(10)SC – Incra /Sede. A Auditoria Interna através de DESPACHO/INCRA/AUD/nº207/2012, remeteu os autos à Diretoria de Ordenamento Fundiário, considerando as disposições contidas na reanálise da execução física em virtude de documentação contraditória inserida nos autos do processo de convênio, tomando como base a TCE como medida de exceção. Após inúmeras tratativas dadas à avença em questão há notícias de que a DFG concluiu a análise técnica com a qual o deslinde da questão se aproxima, de modo que a Administração poderá adotar as providências administrativas e jurídicas cabíveis ao caso." A Unidade ainda não se manifestou em relação à SA n.° 201305878/038, de 03/05/2013.

Análise do Controle Interno

De acordo com a resposta, o caso estaria em fase de conclusão de análise no âmbito da Diretoria de Ordenamento Fundiário no Órgão Central em Brasília e que, durante o exercício de 2012, o processo tramitou por poucos dias na Superintendência Regional do Incra/SC, situação que não mais prospera, tendo em vista o processo ter retornado a origem em 24/05/2013.
Com o fito de examinar com mais acuidade o processo da Tomada de Contas Especial em relação a sua longa passagem em Brasília, foram requeridos e analisados os documentos atuais do processo.
Conforme folha 485 do processo n.° 4210.001457/2011-56, por meio do Despacho/Incra/Aud/ n.° 207/2012, de 29/11/2012, a Auditoria Interna do Incra em Brasília havia requerido a manifestação da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária – DF quanto ao cumprimento parcial do objeto, referente à Meta 1 do Convênio e a possibilidade de aceite dos serviços executados, conforme previsão no Plano de Trabalho.
Cabe registrar que em 17/04/2012 a Superintendência Regional do Incra/SC requereu ao Gabinete da Presidência do Incra assessoramento para individualização do débito apurado no âmbito do processo n.° 54210.001457/2011-56, referente à Tomada de

Contas Especial, e não revisão do processo de Tomada de Contas Especial que já contava inclusive com Relatório Final da Comissão constituída.
Cabe ainda destacar que, até então, em nenhum momento do processo de Tomada de Contas Especial havia se questionado o não-cumprimento da meta 1, pois a origem da Tomada de Contas Especial era a não-execução da meta 2 do Convênio que, se cumprida, representaria a titulação das propriedades e o atingimento do objetivo do convênio.
Por meio da Informação n.° 02/2013/DFR/INCRA (fl. 567), de 17/05/2013, a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária concluiu quanto às metas do Plano de Trabalho:
- Que o item 1.1 da meta 1 não é passível de aprovação;
- Que 20% do item 1.2 da meta 1 foi executada;
- Que 95,8% do item 1.3 da meta 1 foi executado;
- Que 33,8% do item 2.1 da meta 2 foi executado;

Por meio do Despacho/Incra/AUD n.° 245/2013, de 23/05/2013, a Auditoria Interna do Incra em Brasília remete os autos da Tomada de Contas Especial para a Superintendência Regional do Incra em Santa Catarina para reavaliar a instrução processual da referida Tomada de Contas Especial.

Em relação à temporada do processo em Brasília, mais de um ano desde que a Superintendência de Santa Catarina solicitou apoio à Brasília para individualização do débito apontado pela Comissão, verifica-se que não foram produzidos elementos capazes de **refutar o conteúdo do Relatório de TCE n.° 001/2011 da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial**. Portanto, não restou claro exatamente em relação ao que a Auditoria Interna do Incra requer reavaliação.

Perante esta auditoria ainda não ficou clara a razão para a morosidade no desfecho desta Tomada de Contas Especial, tendo em vista que os documentos observados por esta auditoria são suficientes para concluir que o objeto não foi concluído conforme conveniado. Cabe novamente repisar que a Meta 1 corresponde a uma meta intermediária e mesmo que 100% dela tivesse sido devidamente concluída não poderia representar o cumprimento do objeto do Convênio expresso na meta 2 do Plano de Trabalho.

A responsabilidade pela conclusão da Tomada de Contas Especial é da Superintendência Regional do Incra em Santa Catarina, de modo que cabe a retomada imediata do caso por parte da mesma, com a devido registro no CADIN ou a devolução dos recursos, de forma atualizada, por parte do Convenente.

Recomendações:
Recomendação 1: Retomar imediatamente o processo de Tomada de Contas Especial referente ao Convênio n.° 535028, sob pena de responsabilização solidária daqueles que derem causa a omissão no dever de sua realização.

Certificado de Auditoria Anual de Contas

Certificado: 201305878
Unidade Auditada: SUPERINT.ESTADUAL DE S.CATARINA-INCRA/SR-10
Exercício: 2012
Processo: 54210000373201367
Município - UF: Florianópolis - SC

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

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 201305878, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 seja como indicado a seguir, em função da existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações correlatas discriminadas no Relatório de Auditoria.

1. Regular com ressalvas a gestão do(s) seguinte(s) responsável(is)

1.1. *.408.289-**:**

Cargo: Superintendente Regional Incra/SC no período de 01/01/2012 a 31/12/2012

Referência: Relatório de Auditoria número 201305878, itens 2.1.1.2, 7.2.1.4 e 7.3.1.3.

Fundamentação:
Com relação ao **item 2.1.1.2**, O fato decorreu da inobservância da regra estabelecida em normativo regulamentador das vedações atinentes ao uso de Cartões de Pagamento na modalidade de saque. O Dirigente da Unidade, ao não estabelecer formalmente um limite de valores para uso da função, conforme obriga a Portaria MDA nº 13, de 28/04/2008, colaborou para que o evento ocorresse.

Com relação ao **item 7.2.1.4**, nos autos da Inexigibilidade n.° 007/2012 verifica-se que a Procuradoria Regional do Incra, por intermédio do Parecer n.° 39/2012/AGU/PGF/PFE/INCRA/SC, de 03/10/2012, indicou a necessidade de

contemplar o processo de inexigibilidade com a devida justificativa de preço, nos moldes da Orientação Normativa n.° 17/2009 – AGU. Contudo, o Superintendente do Incra, com base no artigo 132, X, do Regimento Interno do Incra, autorizou a realização da Inexigibilidade de Licitação em comento sem atender a recomendação da Procuradoria Jurídica.

Por fim, com relação ao **item 7.3.1.3**, o Superintendente Regional do Incra/SC detém a responsabilidade pela aprovação, ou não, das prestações de contas de Convênios firmados, bem como para instaurar Tomada de Contas Especial. No caso do Convênio n.° 535028, desde 30/03/2012 pouco se avançou para a finalização da Tomada de Contas Especial, sob alegação principal de que o processo estava na sede do INCRA, em Brasília, para complementação. Contudo, verifica-se que não houve atuação por parte do Superintendente no sentido de acompanhar e agilizar a tramitação do processo. Neste contexto, há que se considerar, ainda, que TCE é um instrumento legal destinado a identificar eventuais prejuízos na guarda e aplicação de recursos públicos com vistas ao ressarcimento ao Erário, logo requerendo atenção prioritária dos gestores. Em suma, evidencia-se que a ausência de providências do gestor contribuiu para que a TCE não fosse concluída no exercício 2012, impedindo a devida apuração do possível dano ao Erário, em desacordo com o artigo 132 do Regimento Interno do Incra.

1.2. *.119.349-**:**

Cargo: Chefe de Divisão de Administração no período de 01/01/2012 a 31/12/2012

Referência: Relatório de Auditoria número 201305878, itens 2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.2.1, 5.1.1.1, 6.3.1.1, 7.1.1.3, 7.2.1.1 e 7.2.1.3.

Fundamentação:

Com relação ao **item 2.1.1.1**, considerando o disposto no artigo 114 do Regimento Interno do Incra, compete a Chefia da Divisão de Administração propor a concessão dos suprimentos de fundos. Logo, identifica-se que o gestor não efetuou adequada verificação do cumprimento das normas por partes dos supridos, ao aprovar as prestações de contas com uma série de falhas conforme consignado no Relatório.

Com relação ao **item 2.1.1.2**, conforme disposto no artigo 114 do Regimento Interno do Incra, ao responsável pela Divisão de Administração compete, entre outras atividades, examinar as prestações de contas de instrumentos que envolvam transferência de recursos públicos. Assim, lhe compete verificar a correta utilização por parte dos supridos quanto aos valores disponibilizados como crédito para as operações de pagamento da compra de bens e serviços por meio de CPGF.

Com relação ao **item 2.1.2.1**, a atividade de gerenciamento dos bens imóveis caracterizados como de Uso Especial e de responsabilidade da SR(10)SC, ao longo dos últimos exercícios (2010 a 2012), vem sendo objeto de apontamento por reiteradas falhas de controle detectadas pela auditoria. Embora adotadas medidas visando à regularização dos imóveis no Sistema SPIUnet, estas não foram de maneira tempestiva, integral e suficientes para sanear todas as situações apontadas como deficientes. Em suma, não foi promovida, pela Divisão Administrativa, a adequada capacitação dos servidores responsáveis pelo gerenciamento patrimonial e pelos registros contábeis referentes aos bens imóveis, em desacordo com o disposto no artigo 114 do Regimento Interno do Incra.

Com relação ao **item 5.1.1.1**, identificamos que o Chefe da Divisão de Administração assinou diversos Movimento de Veículo (MV) amostrados mesmo quando ausentes elementos essenciais para controle da frota de veículos oficiais, assim a causa do fato em comento é a ineficiência no acompanhamento da utilização de veículos oficiais sob a gestão do INCRA/SC e o artigo 114 do Regimento Interno do Incra indica que compete ao Chefe de Divisão de Administração administrar os serviços de transporte da Unidade.

Com relação ao **item 6.3.1.1**, considerando os registros constantes do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP, verifica-se que o Chefe da Divisão de Administração do INCRA/SC aprovou a prestação de contas de diárias concedidas indevidamente. Note-se que segundo o art. 114, II, "e", do Regimento Interno do INCRA, aprovado pelo Decreto nº 6.812/2009, caberia à Divisão de Administração coordenar e supervisionar a atividade de controle da concessão de diárias e passagens da Unidade.

Com relação ao **item 7.1.1.3**, as licitações e contratações da Unidade estão sob responsabilidade, coordenação, supervisão e monitoramento da Divisão de Administração, sendo que os processos licitatórios em si são conduzidos por comissões e pregoeiros designados. Na licitação em tela, diante da maciça desclassificação das propostas e da única proposta classificada não representar a proposta mais vantajosa para a Administração, o Chefe da Divisão deveria ter orientado à Comissão de Licitação a promover diligência com o fito de regularizar as propostas desclassificadas e assim ampliar a competição e garantir contratação mais vantajosa para a Administração ou ter orientado o Superintendente Regional do Incra/SC a revogar a licitação e na sequência promover novo certame licitatório, sendo que nenhuma das condutas acima foi evidenciada nos autos do processo licitatório. A lacuna na atuação do Chefe de Divisão de Administração causou prejuízo ao Erário, diante da existência de quatro propostas desclassificadas com preços bem mais vantajosos.

Por fim, com relação ao **item 7.2.1.1**, as licitações e contratações da Unidade estão sob responsabilidade, coordenação, supervisão e monitoramento do Chefe de Divisão de Administração. A contratação emergencial, à primeira vista, poderia ser atribuída unicamente à falta de pregoeiros que estavam de licença médica. Todavia, houve falha no planejamento e coordenação, pois o Chefe da Divisão deveria ter monitorado desde o início do exercício de 2012 os preparativos licitatórios para nova contratação, diante da iminência de ocupação de nova sede, e, frente à ausência dos dois pregoeiros oficiais, poderia, por exemplo, ter requerido apoio de servidores de outras Unidades do Incra, inclusive Brasília, para concretização do procedimento licitatório. A lacuna na atuação do Chefe da Divisão resultou em infração à norma legal diante da realização de dispensa de licitação quando deveria ter sido realizada licitação, em desacordo com o artigo 114 do Regimento Interno do Incra.

Com relação ao **item 7.2.1.3**, as licitações e contratações da Unidade estão sob responsabilidade, coordenação, supervisão e monitoramento do Chefe de Divisão de Administração. O Chefe da Divisão promoveu processos de dispensa de licitação, muito embora representasse prática ilegal de fracionamento de despesa, em desacordo com o artigo 114 do Regimento Interno do Incra. O gestor, ao ter falhado no planejamento, descumpriu a Lei visando garantir a realização de evento na data programada.

Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, constantes das folhas 026 a 035 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.

Florianópolis/SC, 09 de Julho de 2013.

_____

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de Santa Catarina

Parecer de Dirigente do Controle Interno

Relatório: 201305878
Exercício: 2012
Processo: 54210.000373/2013-67
Unidade Auditada: SUPERINT. REGIONAL DE S.CATARINA-INCRA/SR-10
Município/UF: Florianópolis - SC

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, destacam-se falhas nos procedimentos de controle de concessão e aprovação de Suprimentos de Fundos mediante Cartão de Pagamento; permanência de registros de bens imóveis de uso especial desatualizados no Sistema SPIUnet; fragilidades na concessão de diárias; e morosidade na conclusão de Tomada de Contas Especial - TCE. Acrescentam-se, ainda, falhas em procedimentos de contratação, tais como contratação economicamente não vantajosa para a Administração; contratação emergencial de prestadora de serviços com valor definido sem aplicação da metodologia estabelecida em normativo; fracionamento de despesas para realização de evento por intermédio de dispensas de licitação; e ausência de justificativa quanto ao preço praticado em inexigibilidade de licitação.

Verificou-se que as causas de tais ocorrências consistem, especialmente, na ausência de um melhor acompanhamento da execução e supervisão por parte dos dirigentes responsáveis pela aprovação dos suprimentos; ausência de medidas tempestivas e suficientes visando a regularização dos imóveis no Sistema SPIUnet; aprovação da prestação de contas de diárias concedidas indevidamente; e ausência de providências para finalização de TCE. Acrescentam-se, ainda, ausência de providências capazes de ampliar a competitividade de certame, de forma a garantir a contratação mais vantajosa para a Administração; deficiências no planejamento da Administração da Unidade, ocasionando contratação emergencial; pleito para financiamento de evento em data muito próxima à sua realização; e opção da Administração por não cumprir a legislação, tendo em vista ter sido devidamente alertada pela Procuradoria Regional do Incra

quanto à necessidade de instruir o processo de inexigibilidade com a devida justificativa de preço. Visando sanar as falhas identificadas, foi recomendada a elaboração de manual específico e de procedimentos de controle para gestão da concessão de Suprimento de Fundos e uso de Cartão de Pagamentos; a atualização das informações referentes aos registros no SPIUnet dos Bens Imóveis de Uso Especial sob responsabilidade da Unidade; o ressarcimento ao Erário dos valores concedidos indevidamente a título de diárias, a melhoria dos controles internos relativos ao seu processo de concessão; e a retomada imediata do processo de TCE pendente de conclusão. Recomendou-se, ainda, a revogação de futuros procedimentos licitatórios em que não houver a possibilidade de contratação vantajosa para a Administração; o aprimoramento dos controles internos de forma a respeitar rigorosamente os prazos de vigência dos contratos e desencadear licitações com a adequada antecedência; que seja evitado o financiamento de eventos cuja data do pleito inviabilize a obrigatória realização de licitação; e a melhoria dos controles internos para que conste, nos futuros processos de inexigibilidade, justificativa quanto ao preço firmado.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU durante o exercício de 2012 e às pendentes de exercícios anteriores, verificou-se que, das 24 (vinte e quatro) recomendações efetuadas, 15 (quinze) foram atendidas. Das que se encontram pendentes de atendimento, 3 (três), relativas às áreas de gestão de imóveis e de contratação, possuem impacto na gestão e foram objeto de novas constatações no Relatório de Auditoria de Contas do exercício 2012. As demais continuarão sendo monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente.

No que concerne aos controles internos da Unidade, foram verificadas fragilidades no componente ambiente de controle nas áreas de gestão de transferências, de patrimônio imobiliário e de licitações. No componente avaliação de risco, foram identificadas fragilidades nas áreas de gestão de transferências e de patrimônio imobiliário. No componente procedimentos de controle, verificaram-se fragilidades nas áreas de gestão de transferências e de licitações. E nos componentes informação, comunicação e monitoramento, observaram-se fragilidades nas áreas de gestão de recursos humanos e de licitações. 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 201305878, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:

CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.408.289-**	Superintendente Regional no período de 01/01/2012 a 31/12/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305878, itens 2.1.1.2, 7.2.1.4 e 7.3.1.3
***.119.349-**	Chefe de Divisão de Administração no período de 01/01/2012 a 31/12/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305878, itens 2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.2.1, 5.1.1.1, 6.3.1.1, 7.1.1.3, 7.2.1.1 e 7.2.1.3
	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305878

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