

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SUPERINT.ESTADUAL DO R.G.DO SUL-INCRA/SR-11

Exercício: 2012

Processo:

Município: Porto Alegre - RS

Relatório nº: 201305865

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/RS,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201305865, 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 SUPERINTÊNCIA REGIONAL NO RIO GRABDE DO SUL - INCRA/SR-11.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 01/01/2012 a 31/12/2012, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-119/2012 e 124/2012, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria



conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste relatório de auditoria.

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

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas do INCRA/RS, foi analisado o processo nº 54220.000799/2013-00 e constatado que a Unidade, em que pese ter elaborado todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2012, não apresentou, no Relatório de Gestão, informações atinentes à Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária de Créditos ou Recursos, exigidas no item 5.1 da Parte A do Anexo II da DN TCU nº 119/2012.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das ações de maior materialidade geridas pelo INCRA/RS, responsáveis por 69,50% da execução no exercício.

Em relação à Ação de Governo 8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, que teve uma representatividade de 33,34% do valor empenhado no exercício pelo INCRA/RS, correspondente a R\$ 19.284.141,59 (dezenove milhões duzentos e oitenta e quatro mil cento e quarenta e um reais e cinquenta e nove centavos), constatou-se que foram executados (liquidados) somente R\$ 278.708,62 (duzentos e setenta e oito mil setecentos e oito reais e sessenta e dois centavos), sendo que a meta física realizada, apresentada no Relatório de Gestão, foi de 0 (zero) famílias atendidas, conforme tabela a seguir:

AÇÃO 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento			
Despesa empenhada	Representatividade	Despesa liquidada	% executado
R\$ 19.284.141,59	33,34%	R\$ 278.708,62	1,45 %

Meta financeira prevista	R\$ 2.014.184,00
Meta financeira realizada	R\$ 278.708,62
Meta física prevista	247 famílias atendidas
Meta física realizada	0

Diante do exposto, e em complementação à análise crítica apresentada no Relatório de Gestão, o INCRA/RS informou que, a expressiva diferença entre a despesa empenhada e a meta financeira prevista, assim como a despesa empenhada e a liquidada, foi potencializada pela formalização de convênio com o Governo do Estado para a implantação e recuperação de estradas nos projetos de assentamento do RS, através da aquisição de patrulha mecanizada, no valor de R\$ 16.822.313,18 (dezesseis milhões oitocentos e vinte e dois mil trezentos e treze reais e dezoito centavos) que foi descentralizado para o INCRA/RS no final do exercício para a concretização do referido convênio. Além disso, informou que o valor apurado para “meta física realizada” (zero) se refere a ações iniciadas em 2012 e que seriam concluídas no mesmo ano, sem



considerar as ações iniciadas em anos anteriores. Assim, 1.014 famílias foram consideradas atendidas com obras de infraestrutura finalizadas em 2012, todas com ações iniciadas em anos anteriores, o que não repercutiu no indicador em comento. Desse modo, verifica-se que as justificativas apresentadas pelo INCRA/RS estão de acordo.

Concernente à Ação de Governo 0427 – Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas, que teve uma representatividade de 19,40% do valor empenhado no exercício pelo INCRA/RS, correspondente a R\$ 11.218.800,00 (onze milhões duzentos e dezoito mil e oitocentos reais), constatou-se que foram executados (liquidados) somente R\$ 1.611.200,00 (um milhão seiscentos e onze mil e duzentos reais), sendo que a meta física executada, apresentada no Relatório de Gestão, foi de 356 (trezentas e cinquenta e seis) famílias atendidas, conforme tabela a seguir:

AÇÃO 0427 - Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas			
Despesa empenhada	Representatividade	Despesa liquidada	% executado
R\$ 11.218.800,00	19,40%	R\$ 1.611.200,00	14,36 %

Meta financeira prevista	R\$ 2.014.184,00 (*)
Meta financeira realizada	R\$ 1.611.200,00
Meta física prevista	316 famílias atendidas
Meta física realizada	356 famílias atendidas

(*) fonte: Relatório de Gestão

Questionado quanto à expressiva diferença entre a despesa empenhada R\$ (11.218.800,00) e a meta financeira prevista (R\$ 2.014.184,00), constatada nas informações do Relatório de Gestão, o INCRA/RS informou o seguinte:

“O valor que consta no Relatório de Gestão 2012 para a meta financeira prevista nesta ação (R\$ 2.014.184,00) está incorreto, por lapso na transcrição. Na verdade, o valor correto é R\$ 12.280.278,00, que é muito próximo à despesa empenhada na ação”.

Ademais, justificou que, dentre as causas para a reduzida liquidação da despesa nesta ação em 2012, e, consequentemente a inscrição de um volume significativo de recursos em Restos a Pagar, destaca-se a reduzida disponibilidade de recursos financeiros disponibilizados pelo INCRA/Sede para atender à demanda do crédito instalação no INCRA/RS (dificuldade verificada em todo o exercício 2012).

Mesmo assim, em que pese a baixa execução financeira, observa-se um alto percentual de execução física, inclusive ultrapassando a meta prevista.

Quanto à Ação de Governo 4470 – Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária, que teve uma representatividade de 16,70% do valor empenhado no exercício pelo INCRA/RS, correspondente a R\$ 9.655.997,42 (nove milhões seiscentos e cinquenta e cinco mil novecentos e noventa e sete reais e quarenta e dois centavos), constatou-se que foram executados (liquidados) R\$ 6.374.598,91 (seis milhões trezentos e setenta e quatro mil quinhentos e noventa e oito reais e noventa e um centavos), sendo que a meta física executada, apresentada no Relatório de Gestão, foi de 376 famílias assistidas, conforme tabela a seguir:

AÇÃO 4470 - Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária			
Despesa empenhada	Representatividade	Despesa liquidada	% executado
R\$ 9.655.997,42	16,70%	R\$ 6.374.598,91	66 %

Meta financeira prevista	R\$ 9.479.670,00
Meta financeira realizada	R\$ 6.374.598,91
Meta física prevista	11.011 famílias assistidas



Meta física realizada	376 famílias assistidas (3,4%)
------------------------------	--------------------------------

Para o baixo percentual de execução física (3,4%) o INCRA/RS informa que se refere apenas ao contrato iniciado em novembro de 2012, a partir de Chamada Pública efetivada para o Núcleo Operacional Viamão. Não foi considerada como meta iniciada e realizada em 2012 o total de famílias abrangidas pelos contratos de ATES em andamento no INCRA/RS (11.011 famílias em 19 Núcleos Operacionais, cujos contratos foram iniciados em 2009 e 2010), que foram consideradas como metas realizadas iniciadas em anos anteriores. Dessa forma, pode-se dizer que o INCRA/RS atendeu 11.387 (onze mil trezentas e oitenta e sete) famílias com ATES em 2012 (11.011 + 376 famílias).

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Os indicadores institucionais do INCRA/RS foram estabelecidos pelo INCRA/Sede em conjunto com o Tribunal de Contas da União, com o intuito de analisar os resultados da gestão de determinada ação e adotar medidas administrativas para a melhoria do resultado. A execução das ações no INCRA é descentralizada nas Superintendências Regionais - SR, restringindo o escopo da avaliação dos indicadores institucionais quanto à utilidade, no âmbito da Superintendência Regional.

A avaliação efetuada no presente Relatório abordou a utilidade dos indicadores evidenciados no Relatório de Gestão, na Superintendência Regional do INCRA/RS.

Em que pesem constarem os indicadores institucionais nas fls. 31 a 38 do Relatório de Gestão da Unidade, não se percebe na Unidade a cultura do uso de indicadores.

De fato, verificou-se que não são utilizados indicadores gerenciais relativos à área de Recursos Humanos; não há a utilização de indicadores no que tange à maioria dos aspectos referentes à Tecnologia de Informação e, embora exista um indicador citado no Relatório de Gestão da Unidade, não são utilizados, de forma efetiva, indicadores em uma das áreas com maior incidência de apontamentos pelo Controle Interno e Externo, que é a área de Convênios.

A discussão sobre a utilização de indicadores para a Gestão segue em nível preliminar no âmbito da SR11/INCRA/RS, não tendo sido observado, nos atos e fatos analisados a utilização dos indicadores institucionais desenvolvidos pela sede da Entidade como instrumentos de apoio à gestão.

A mudança em uma organização efetiva-se por uma necessária mudança da sua cultura, sendo necessário e recomendável que os indicadores passem a fazer parte da realidade da Superintendência Regional, não somente os indicadores institucionais estabelecidos, como também indicadores gerenciais.

2.4 Avaliação dos Indicadores dos Programas Temáticos

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



prejudicada. Quanto aos indicadores das ações que não são citados ou mencionados, nem na Lei nº 12.593/2012, nem no Decreto nº 7.866/2012, estes já estão sendo avaliados nos resultados quantitativos e qualitativos da ação atendendo assim ao estabelecido na Portaria SOF nº 103, de 19/10/2012. Dessa forma, o Controle Interno se abstém de emitir opinião sobre o item 4 na Presente Avaliação de Gestão do Exercício de 2012.

2.5 Avaliação da Gestão de Pessoas

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA/RS teve o objetivo de avaliar a composição do quadro de pessoal, bem como a regularidade dos pagamentos na área de pessoal ativo e inativo, especialmente quanto ao cumprimento da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, concessão de aposentadoria, reforma e pensão, subsidiando a análise dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas.

A análise quanto à força de trabalho foi efetuada com base na análise documental das informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade.

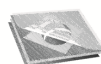
O resultado dos exames evidenciou:

a) Força de Trabalho

A partir das informações extraídas do Relatório de Gestão de 2012, conclui-se que as informações apresentadas pelo INCRA/RS apontam um quadro total de 117 servidores, em 31/12/2012, sendo 113 servidores efetivos de carreira e 4 servidores de outras carreiras em exercício descentralizado. Além destes, o INCRA/RS possui 9 servidores, sendo 6 com contratos temporários e 3 sem vínculo com a Administração Pública. O INCRA/RS possui um total de 142 servidores aposentados, sendo 74 com aposentadoria integral e 68 com aposentadoria proporcional, e ainda 5 pensionistas, sendo 4 iniciadas em 2012.

As informações extraídas do SIAPE permitem concluir que o total de servidores ativos e aposentados corroboram as informações do Relatório de Gestão da Unidade-RG. Com relação aos pensionistas, cabe ressaltar que o RG refere-se apenas a atos registrados nos anos de 2011 e 2012 (informação desejada pelo TCU), sendo que o total de instituidores de pensão, conforme dados cadastrados no SIAPE, base dezembro de 2012, é de 51, aos quais correspondem 58 beneficiários (pensionistas).

A situação da Força de Trabalho da Unidade é uma questão estrutural preocupante para o cumprimento da missão institucional do INCRA/RS e o atingimento das metas previstas nos Programas e Ações de Governo, tendo em vista a redução histórica do quadro. A Unidade conta ainda com 33 terceirizados contratados, sendo 32 recepcionistas/secretárias e um auxiliar de manutenção. O Memorando INCRA/SR11/G nº 100 de 20 de abril de 2012, cujo excerto transcreve-se a seguir, realça a preocupante situação da Unidade: “Informamos que este contrato de serviços terceirizados é de extrema importância para o andamento dos trabalhos desta Superintendência Regional. Na atual conjuntura de redução do quadro de servidores (seja pelas aposentadorias, seja pelas nomeações de outros concursos públicos), o apoio prestado por estes trabalhadores é o que mantém, mesmo que precariamente, o nível de atividade da SR11/RS.” A situação com relação ao contrato de terceirização é tratada em pontos



específicos do presente relatório, fato que, conforme demonstrado, exige extrema atenção.

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

As análises efetuadas com relação à folha de pagamento e à remuneração de pessoal estatutário (ativos, inativos e pensionistas) demonstram que a Unidade vem atendendo às determinações do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União no que tange à correção de impropriedades ou ilegalidades detectadas. Não constam do presente Relatório questões levantadas a partir da análise de ocorrências de auditoria, que se encontram sendo tratadas por Nota de Auditoria específica.

Descrição da Ocorrência	Quantidade de Servidores Relacionados	Quantidade de Ocorrências Acatadas Totalmente pelo Gestor	Quantidade de Ocorrências Acatadas Parcialmente pelo Gestor	Quantidade de Ocorrências Não Acatadas pelo Gestor	Quantidade de Ocorrências Aguardando Resposta do Gestor
T40 - Servidores com devolução do Adiantamento de Férias nos últimos 5 anos em valor inferior ao recebido	01	01	0	0	0
T52 - Instituidores de Pensão sem pensionista ou com pensionista excluído	01	01	0	0	0
T66 - Servidores aposentados pela Emenda Constitucional nº 41 ou posterior, com VB informado	02	02	0	0	0

c) Sistema Corporativo (SISAC)

Foi realizada avaliação da gestão de pessoas, no que tange ao correto registro no sistema SISAC e, a partir de cotejamento efetuado entre as informações dos sistemas SIAPE e SISAC, verificou-se que os registros pertinentes relativos a nomeações, aposentadorias, pensões e reforma estão sendo devidamente lançados neste Sistema.

Quantidade de atos de admissão, concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2012.	Quantidade de atos cujo prazo do art.7º da IN 55 foi atendido.
04	04

d) Controles Internos Administrativos

A estrutura de controles internos da Unidade Jurisdicionada na área de recursos humanos foi avaliada, e os resultados encontram-se consignados na análise presente no item 5 – Avaliação dos Controles Internos deste Relatório.



2.6 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item consideraram-se as seguintes questões de auditoria:

- a) os controles internos administrativos instituídos pela UJ relacionados à gestão das transferências atendem aos quesitos de qualidade e suficiência?
- b) a atuação da UJ é satisfatória para:
 - i. garantir o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos?
 - ii. analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados?
 - iii. fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das Transferências Concedidas pela UJ vigentes em 2012. Foram selecionadas transferências conforme critérios de relevância, materialidade e criticidade.

Transferências concedidas

Quantidade total de transferências vigentes no exercício	Volume de recursos total de transferências no exercício (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectado alguma irregularidade (R\$)
64	5.814.959,06	6	574.768,63	2	274.137,00

Objetivo do Convênio

Quantidade total de transferências concedidas no exercício	Volume de recursos total de transferências concedidas no exercício (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectado alguma irregularidade (R\$)
10	39.536.303,82	1	15.789.522,47	0	0,00

Obs.: não houve repasse de recursos ou execução em 2012 no convênio avaliado.

Prestação de Contas

Qtde total de transf. vigentes no Exercício	Qtde de transf. com a situação "aguardando prestação de contas"	Qtde de transf. com a situação "prestação de contas em análise"	Qtde de transf. com a situação "aprovadas"	Qtde de transf. com a situação "desaprovadas"	Qtde de transf. cujas contas estão na situação "omissão de prestar contas"	Qtde de TCE instauradas
64	17	16	24	0	0	0

Observa-se o passivo elevado de transferências aguardando prestação de contas e pendentes de análise da prestação de contas.

Avaliação das Prestações de Contas

Quantidade de Prestações de Contas Vigentes	Quantidade de Prestações de Contas Avaliadas	Quantidade de Prestações de Contas em que foi detectada irregularidade pela equipe
40	2	2



A área de transferências é extremamente significativa no INCRA/RS, pois a UJ não só realiza diversas ações vinculadas aos seus objetivos estratégicos por meio desses instrumentos, como aplica considerável parcela de seu orçamento na execução de convênios. No exercício de 2012, foram realizados empenhos em transferências no valor total de R\$ 30.219.527,22 (trinta milhões duzentos e dezenove mil quinhentos e vinte e sete reais e vinte e dois centavos), representando 52,25% de um total empenhado no exercício de R\$ 57.836.588,99 (cinquenta e sete milhões oitocentos e trinta e seis mil quinhentos e oitenta e oito reais e noventa e nove centavos). Contudo identificou-se na UJ insuficiência de Controles Internos, bem como de estrutura administrativa na área de gestão das transferências. Revelador é o fato de que no organograma do INCRA/RS não consta o Setor de Convênios.

Os controles internos administrativos da área de transferências foram analisados quanto aos aspectos de ambiente de controle, avaliação de risco, atividades/procedimentos de controle, informação e comunicação e, finalmente, monitoramento. O ambiente de controle da UJ foi considerado inadequado, em especial quanto à falta de estrutura e pessoal na área. A UJ não realiza avaliação de risco e os procedimentos de controle se mostram insuficientes. A comunicação e produção de informações na área ficam bastante prejudicadas, especialmente pela ausência de indicadores específicos que demonstrem a situação das transferências. Ainda que não sejam identificadas atividades específicas de monitoramento e avaliação do sistema de controles internos administrativos das transferências, verifica-se que a UJ tem conhecimento da existência de fragilidades na área.

Nos convênios analisados foi verificado que o INCRA/RS, de maneira geral, atuou de forma a garantir o atingimento dos objetivos das avenças e fiscalizou a execução dos objetos. Contudo, a UJ apresenta fragilidades na análise e acompanhamento da execução financeira dos convênios que remontam ao momento do estudo da proposta e formalização da avença. Parte dessas fragilidades pode ser atribuída à ausência de estrutura administrativa dedicada à gestão de transferências voluntárias. A área que analisa as prestações de contas de convênios conta apenas com dois servidores. Os demais atores envolvidos nos processos relativos às transferências estão pulverizados nas quatro divisões e no gabinete da Superintendência Regional, sem vinculação àqueles que analisam as prestações de contas e, na grande maioria, tendo outras atribuições. Assim, são criadas lacunas entre o acompanhamento da execução física e da execução financeira, que somadas ao acompanhamento e análise da execução financeira tardios, prejudicam a atuação da UJ para garantir a regular aplicação dos recursos públicos.

A carência de pessoal e necessidade de remodelamento na área são reconhecidas e manifestadas pelos gestores. O problema crônico de atraso na análise de prestações de contas é uma das consequências que atinge não somente a Superintendência Regional, mas todo o INCRA, porém cabe ao INCRA/RS tomar as providências cabíveis para sanar a situação.

2.7 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Atinente à regularidade das licitações em geral, das dispensas, das inexigibilidades e das compras sustentáveis, a metodologia utilizada consistiu em selecionar procedimentos licitatórios realizados pelo INCRA/RS no exercício de 2012, de acordo com os critérios de materialidade, relevância e criticidade. Além disso, em virtude da criticidade, selecionou-se contratos celebrados em exercícios anteriores que tiveram pagamentos realizados no exercício sob exame.



A seguir, apresentamos uma síntese da quantidade e do volume dos processos analisados.

a) Licitação Geral (*):

Quant. Total Processos Licitatórios	Volume total de recursos dos processos licitatórios (R\$)	Quant. avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quant. em que foi detectada alguma impropriedade ou irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma impropriedade ou irregularidade R\$
28	5.920.894,02	04	1.474.389,80	02	1.186.334,20

(*) exclui-se os processos de dispensa e inexigibilidade

b) Dispensa de Licitação:

Quant. Total de Dispensas	Volume total de recursos das dispensas (R\$)	Quant. avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quant. em que foi detectada alguma impropriedade ou irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma impropriedade ou irregularidade R\$
66	1.069.013,13	06	646.851,10	01	526.571,10

c) Inexigibilidade de Licitação:

Quant. Total de Inexigibilidades	Volume total de recursos das inexigibilidades (R\$)	Quant. avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quant. em que foi detectada alguma impropriedade ou irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma impropriedade ou irregularidade R\$
12	547.995,03	01	200.000,00	01	200.000,00

d) Compras Sustentáveis:

Quantidade de processos de compras sustentáveis na gestão 2012	Quantidade de processos de compra selecionados para avaliação	Quantidade de processos (dos avaliados) dispensados de aplicar a legislação de compras sustentáveis	Quantidade de processos (dos avaliados) em conformidade com a legislação de compras sustentáveis	Quantidade de processos (dos avaliados) em desconformidade com a legislação de compras sustentáveis
04	02	01	02	00

Diante do exposto no quadro acima, pode-se concluir que o INCRA/RS tem observado os critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens e serviços.

e) Controles Internos Administrativos da Gestão de Compras:

Dentre os principais problemas constatados em que a causa foi a fragilidade dos controles internos administrativos da gestão de compras, destacam-se:

- i) Ausência de designação de servidor para acompanhamento e fiscalização de contratos administrativos;
- ii) Pagamentos realizados indevidamente a maior; e



iii) Ausência de apresentação de garantia por parte de empresa contratada em contrato celebrado com a Unidade.

Entretanto, é importante registrar, como ponto positivo, o cumprimento das recomendações emitidas em decorrência dos trabalhos de Auditoria de Contas, exercício 2010, relativas à gestão de compras, reforçando assim o componente do Monitoramento.

2.8 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

Foram analisadas de forma amostral as concessões de Suprimentos de Fundos por meio da utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF, concedidas no exercício de 2012 pela Unidade, com base nas informações disponibilizadas pelo Observatório da Despesa Pública – ODP, mantido pela Controladoria-Geral da União e em amostra das prestações de contas de uso de CPGF disponíveis na Unidade.

Não foram encontradas irregularidades na utilização dos cartões, conforme análise demonstrada na tabela abaixo:

Modalidade	Quantidade total de transações do Exercício	Volume total de Recursos (R\$)	Quantidade e avaliada	Volume de Recursos Avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
Compra	1420	157.176,03	540	69.344,24	0	0,00
Saque	639	37.448,00	200	12.541,00	0	0,00

Por consequência, as informações apresentadas pela Unidade no item 9 do Relatório de Gestão de 2012 são consistentes.

Em face do exposto, pode-se considerar que a instituição e a utilização dos cartões de pagamentos em uso na Unidade estão em conformidade com as disposições dos Decretos nº 5.355/2005 e nº 6.370/2008; assim como os controles internos administrativos existentes para garantir o uso regular são adequados.

2.9 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Concernente a este item, a metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação, utilizando o Sistema SIAFI Gerencial, da movimentação de todas as contas do Passivo que se relacionam a passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos.

Desse modo, constatou-se, por meio de consulta ao mencionado sistema, a ocorrência de movimentações, no exercício sob exame, das contas contábeis “Débitos Diversos por Insuficiência de Créditos/Recursos” e “Fornecedores por Insuficiência de Créditos/Recursos”. Contudo o INCRA/RS deixou de apresentá-las no Relatório de Gestão.

Questionado sobre o fato, o INCRA/RS apresentou as informações atinentes, por meio das quais se verificou a pertinência das mesmas.



2.10 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A Unidade informou que governança em TI é realizada pela Sede do INCRA, tendo em vista a não existência de unidade de tecnologia da informação, regimentalmente constituída, na Superintendência Regional.

Os recursos humanos no âmbito da Regional limitam-se a um servidor efetivo da Unidade e a três empregados contratados a partir da realização do Pregão nº 15/2011, tendo sido firmado o contrato RS/0006/2012 para prestação de serviços de tecnologia da informação, limitando-se ao Serviço de Suporte Técnico Presencial e Remoto e ao Serviço de Administração de Ativos e Servidores de Rede.

2.11 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

A fim de atender ao estabelecido pelo TCU nesse item, a metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação da gestão de todos os bens de uso especial 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.

Levantamento dos Imóveis:

Localização	Quantidade total de imóveis de uso especial sob a responsabilidade da UJ *	
	2011	2012
Brasil	11	11
Exterior	0	0

(*) todos os bens especiais (quantidade real), independente de registro no SPIUnet

Consistência dos Registros Bens Especiais:

Qtde. Real	Qtde. Avaliada	Qtde registrada no SIAFI, mas não no SPIUnet (a)	Qtde sem registro no SPIUnet (b)	Qtde registrada no SPIUnet/SIAFI mas não existente (c)	Qtde com data de última avaliação superior a 4 anos (d)
11	11	0	1 *	0	05

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

(*) refere-se a imóvel locado de terceiro.

Conforme se observa no quadro acima, os controles nos procedimentos adotados pelo INCRA/RS na gestão dos Bens de Uso Especial da União sob sua responsabilidade foram insuficientes para evitar inadequações quanto aos registros dos imóveis no Sistema SPIUnet. Ressalte-se que as ocorrências comprometem o Balanço Geral das Contas Prestadas pela Presidente da República.



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

Não foram realizadas despesas no exercício com reformas de imóveis da União ou locados de terceiros. Quanto aos gastos com manutenção, foram realizados os seguintes valores:

	Gastos Realizados com Manutenção de Imóveis	
	Próprios e da União	Locados de Terceiros
Valores Totais	R\$ 94.742,50	R\$ 16.384,68
Percentual sobre o Total	85%	15%

Gastos com Locação de Imóveis de Terceiros:

Qtde. Existente	Qtde Avaliada	Qtde. em que foi detectada irregularidade (preço contratado superior ao preço de mercado)
01	01	00

Diante do exposto, observou-se que o preço contratado do imóvel locado no Município de São Gabriel está dentro no preço de mercado.

Gastos com Manutenção de Imóveis:

Qtde. existente em que houve benfeitorias (manutenção)	Qtde. Avaliada	Qtde. em que foi detectada irregularidade (não foi providenciada a indenização)
01	00	-

Controles Internos Administrativos da Gestão do Patrimônio Imobiliário:

A área de gestão do patrimônio imobiliário mostrou-se bastante frágil, contribuindo para a ocorrência de diversas impropriedades dentre as quais se destacam: i) avaliações de 05 (cinco) imóveis sob a responsabilidade do INCRA/RS encontram-se com validade vencida há mais de 09 (nove) anos no SPIUnet; e ii) imóvel locado de terceiro não cadastrado no SPIUnet.

Essas impropriedades foram decorrentes das seguintes causas: deficiências das rotinas/medidas adotadas pelo INCRA/RS para que sejam mantidas informações atualizadas no SPIUnet, assim como a ausência de servidores preparados (capacitados) para operar o Sistema SPIUnet.

2.12 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Não houve, no exercício de 2012, por parte do INCRA/RS, atos de gestão relacionados ao item 14 – Avaliação da Gestão das Renúncias Tributárias - do Anexo IV da DN TCU nº 124/2012.

2.13 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU



Em relação à avaliação das deliberações do TCU, a metodologia consistiu no levantamento de todos os acórdãos em que haja determinação para o INCRA/RS, com posterior verificação do atendimento dos mesmos, embora não ocorra, em nenhum deles, menção expressa para a atuação da CGU.

O Quadro abaixo mostra os resultados da análise:

Qtde de Acórdãos com determinações à UJ em 2012	Qtde de Acórdãos de 2012 com determinações à UJ em que foi citada a CGU	Qtde de acórdãos de 2012 atendidos integralmente	Qtde de acórdãos de 2012 atendidos parcialmente	Qtde de acórdãos de 2012 não atendidos
03	00	02	00	01

Diante do exposto, observa-se que 66% das determinações do TCU foram cumpridas. Ressalta-se que a determinação não atendida relativa à constituição e contabilização da provisão para créditos de liquidação duvidosa em relação aos valores de créditos recebíveis a título de crédito instalação, envolve a elaboração, pela Sede do INCRA, em Brasília, do SICCI – Sistema de Cobrança do Crédito.

Acrescenta-se que houve determinação do Tribunal no Acórdão TCU nº 168/2012-Primeira Câmara para que a CGU se manifestasse nas próximas contas das Superintendências Regionais do INCRA no País acerca do atendimento à decisão consubstanciada no Acórdão nº 1684/2008 - TCU - Plenário, item 9.2. Contudo, essa verificação será apresentada apenas no Relatório de Auditoria de Contas do INCRA Sede.

2.14 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Em relação aos exames realizados para avaliar a atuação da CGU, a metodologia utilizada consistiu no levantamento de todas as recomendações pendentes de anos anteriores, com posterior verificação do atendimento das mesmas.

O Quadro abaixo mostra os resultados da análise.

Status da Recomendação	Ordens de Serviços Homologadas antes e em 2010	Ordens de Serviços Homologadas em 2011	Ordens de Serviços Homologadas em 2012	Total	%
Atendida	02	33	-	35	36,5%
Cancelada	-	-	-	-	
Em Análise pelo Controle Interno	-	09	-	09	9,4%
Enviada ao Gestor	-	-	49	49	51%
Prorrogada	-	-	-	-	-
Reiterada	03	-	-	03	3,1%
Total	05	42	49	96	100%



Diante do exposto, observa-se que, das recomendações que o gestor teve ciência, há um percentual de pendência de 54,1%. Contudo, desse percentual, 51% referem-se às Ordens de Serviço nºs 201202814, 201202815, 201202816, 201202817, 201202819, 201202820, relativas aos trabalhos de auditoria acerca dos processos de Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas de responsabilidade do INCRA/RS, enviadas ao gestor no ano de 2012, sendo que este se manifestou em atendê-las a partir de abril de 2013.

2.15 Avaliação do CGU/PAD

No tocante a este item, a metodologia aplicada consistiu na avaliação do Relatório de Correição fornecido pelo sistema CGU-PAD, em comparação com as informações disponibilizadas pelo INCRA/RS.

A partir dos exames aplicados, concluiu-se que o INCRA/RS está registrando, no Sistema CGU-PAD, as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados na unidade.

Ademais, observou-se, por meio do Relatório de Gestão, que o INCRA/RS apresentou informações sobre a estrutura e as atividades do sistema de correição, identificando, inclusive, a base normativa que rege a atividade no seu âmbito.

2.16 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

A partir dos exames aplicados concluiu-se que o parecer de auditoria continha os elementos necessários quanto ao teor do seu conteúdo. No entanto, não contém a descrição da sistemática de comunicação à alta administração sobre os riscos elevados decorrentes da não implementação das recomendações da auditoria interna pela alta administração.

2.17 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

A metodologia utilizada pela equipe consistiu na avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão encaminhado no Processo de Contas nº 54220.000799/2013-00.

A DN TCU nº 119/2012 estabeleceu conteúdo específico para a UJ, que, por sua vez, incluiu no Relatório de Gestão os itens solicitados.

2.18 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação de todas as áreas de gestão auditadas e dos principais macroprocessos finalísticos. A partir da avaliação comparada entre os controles internos por área de gestão e os macroprocessos finalísticos emitiu-se uma opinião sobre os componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, monitoramento.



Com base nas informações constantes do Relatório de Gestão do INCRA/RS e nas informações prestadas durante os trabalhos de campo, verificou-se, no que tange à estrutura de controles internos da UJ, que o Gestor não sabe afirmar a proporção de aplicação dos componentes de controle na Unidade.

O ambiente de controle demonstra o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto. Os testes realizados evidenciaram que o ambiente de controle do INCRA/RS apresenta fragilidades, especialmente, nas áreas de compras, transferências financeiras e patrimônio imobiliário. Com relação à gestão de pessoas, a Unidade informou que não há chefe de serviço nomeado com DAS, mas sim servidor designado por FG. Conforme a Unidade, ainda, “o Serviço de Desenvolvimento Humano não possui indicadores e mecanismos formal e objetivamente criados para atender aos fins propostos. Por se tratar de uma superintendência relativamente pequena, as ocorrências de gestão de pessoas são, em geral, tratadas e comunicadas junto às chefias, de forma direta, sem mecanismos específicos para tal.” A situação da Força de Trabalho da Unidade é uma questão estrutural preocupante para o cumprimento da missão institucional do INCRA/RS e o atingimento das metas previstas nos Programas e Ações de Governo, tendo em vista a redução histórica do quadro, agravada pela substituição de servidores efetivos por terceirizados, conforme pontos específicos do presente relatório, fato que, conforme demonstrado, exige extrema atenção por parte da Unidade, dos órgãos de controle e dos órgãos superiores.

Avaliação de risco é o processo de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade para determinar uma resposta apropriada. Em relação a este componente, os exames confirmaram que a Unidade não dispõe de identificação clara dos respectivos processos críticos.

Os procedimentos de controle são as políticas e procedimentos estabelecidos pela administração da Unidade que ajudam a assegurar que as diretrizes estejam sendo seguidas. Os trabalhos realizados na Unidade nas áreas de gestão de compras, patrimônio imobiliário e transferências demonstraram que os procedimentos não estão efetivamente instituídos.

A Unidade informou que não existe um serviço disponibilizado para recepção das diversas formas de participação de servidores na elaboração e melhoria dos procedimentos operacionais internos, entretanto, a acessibilidade cabe aos chefes de cada divisão/coordenação na condução da execução das ações.

O componente de monitoramento apresentou fragilidades na área de gestão de transferências. Tais fragilidades foram causas de ocorrências de falhas médias e graves apontadas no Relatório de Auditoria.

Questionada acerca dos seus Macroprocessos, a Unidade informou que a Autarquia trabalha atualmente com dois macroprocessos finalísticos, a saber:

“1) Ordenamento da Estrutura Fundiária, que compreende a Regularização Fundiária e o Gerenciamento da Estrutura Fundiária, inclusive a obtenção de terras para Reforma Agrária;

2) Reforma Agrária, que compreende a Criação, a Implantação e o Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos Rurais, ou Reforma Agrária em seu sentido estrito.

A condução dos macroprocessos descritos acima se deu através da realização de várias ações finalísticas no âmbito da SR(11), representadas pelos principais processos que compõem os macroprocessos, conforme abaixo:

1) Macroprocesso Ordenamento da Estrutura Fundiária: Processos de Cadastro e Certificação de imóveis rurais; Regularização Fundiária; Regularização de Territórios Quilombolas;

2) Macroprocesso Reforma Agrária: Processos de Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias; Licenciamento Ambiental; Criação de Assentamentos; Implantação de Infraestrutura Básica (água, estradas e luz); Disponibilização de Crédito Instalação (incluindo construção e reforma de casas); Gestão dos Recursos Naturais; Assistência Técnica (ATER); Titulação; PRONERA; Terra Sol (apoio à agroindustrialização e comercialização); Consolidação de Assentamentos.”

A Unidade informou, por fim, que não existe formalização de avaliação e análise de riscos. Todavia, o cumprimento das principais ações pode ser afetado pela adoção de políticas públicas, ausência de legislação específica e/ou contingenciamento orçamentário e financeiro. Ainda, a fim de que a execução não seja afetada, as ações são desenvolvidas com base no Planejamento Físico-Orçamentário Anual elaborado pela sede.

Ressalta-se que as áreas de gestão de compras e transferências estão diretamente relacionadas aos principais macroprocessos finalísticos da UJ e que diante do exposto e dos apontamentos constantes no presente Relatório, não há como afirmar que exista 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:

3.2.2.1

Realização de despesas indevidas e além dos limites do PRONERA no Convênio nº 700883/2008, no valor de R\$ 1.440,00, e no Convênio nº 700877/2008, no valor de R\$ 3.888,00.

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.

Porto Alegre/RS, 09 de Julho de 2013.



Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Rio Grande Do Sul

Achados da Auditoria - nº 201305865

**1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE PROJETOS DE
ASSENTAMENTO**

1.1 Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas

1.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Não constituição e contabilização da provisão referente aos Créditos de Instalação em descumprimento ao disposto no Acórdão 775/2012

Fato

O Exmo Sr. Ministro Relator do Acórdão 775/2012, Ministro Weder Oliveira, julgando a prestação de contas anual referente ao exercício 2010 da Superintendência Regional do Rio Grande do Sul do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) destaca:

“2. Conforme tenho reiteradamente destacado, um dos itens de despesa mais relevante para exame da gestão da autarquia Incra, em geral, e para o Incra/RS (SR (11)), em particular, é a concessão de crédito de instalação às famílias assentadas.

3. No âmbito do Acórdão 578/2010 - TCU - Plenário destaquei que os valores a título de crédito instalação constituem-se créditos a receber por parte da União, dada a natureza de empréstimo desta rubrica. A característica de "recebível" implica necessidade de constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, conforme determinam a Portaria STN nº 564/2004, atualizada pelas Portarias STN nº 467/2009, nº 664/2010 e nº 406/2011, e a Resolução CFC 1.137/2008, que aprovou a NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público.”

O referido Acórdão determinou no item 9.3 à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Rio Grande do Sul que, em atendimento aos normativos supracitados, constituísse e contabilizasse a provisão para créditos de liquidação duvidosa em relação aos valores de créditos recebíveis a título de crédito instalação.



A Unidade informou, em 31/01/2013, por meio do Ofício resposta que a Sede do Incra, em Brasília, está elaborando no âmbito da Autarquia o SICCI – Sistema de Cobrança do Crédito, cuja implantação ainda não possui data definida, uma vez que o referido aplicativo encontra-se em fase de desenvolvimento, não havendo previsão de curto prazo para sua operacionalização. A partir da entrada em funcionamento do software, será possível estimar e registrar a provisão para créditos de liquidação duvidosa, face à inexistência de série histórica evidenciando o comportamento dos valores a receber e recebidos dos assentados. Diante do contexto, enquanto perdurar esta situação, não resta outra alternativa a não ser consignar nos relatórios anuais de contas os motivos da não contabilização da provisão, pois somente a partir dos dados extraídos do sistema é que a Contabilidade poderá efetuar os registros contábeis.

Na fase final dos trabalhos de campo a Unidade foi instada a informar a situação atual com relação às providências adotadas no que tange ao cumprimento das determinações contidas no Acórdão nº 775/2012, disponibilizando documentos comprobatórios (ex: Ofícios, Memorandos/Outros Documentos) a fim de comprovar a adoção de providências, tendo informado:

“Conforme informação da sede, a empresa contratada deve entregar até a próxima semana, o módulo cadastro, sob a responsabilidade da Diretoria de Desenvolvimento. Após o cadastramento, será possível a realização dos cálculos e consequentemente o módulo cobrança poderá entrar em execução.”

A Unidade foi instada, ainda, a disponibilizar (relação/relatórios/outros documentos de controle) referentes aos valores disponibilizados, durante o exercício de 2012, a título de créditos de instalação, informando que para monitoramento e controle de pagamentos o Setor de Crédito se utiliza de planilhas com as informações referentes aos Projetos de Assentamento, nome de beneficiários, tipo de crédito, valores de empenho e de ordem bancária e os valores pagos por notas fiscais ou recibos para cada um dos beneficiários e ainda que as planilhas de controle encontravam-se à disposição no setor de crédito desta Superintendência Regional.

Ressalte-se, por relevante e material, que o INCRA/RS, empenhou, a título de Créditos de Instalação, R\$ 11.218.800,00 (Onze milhões, duzentos e dezoito mil e oitocentos reais) no exercício de 2012, conforme balancete SIAFI, encerrado em 31 de dezembro de 2012.

2 Agricultura Familiar

2.1 Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária

2.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica das principais ações sob responsabilidade do INCRA-RS.

Fato

Trata-se das informações básicas das principais ações de governo executadas pelo INCRA/RS. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da Unidade, com extensão correspondente a 73% do total das despesas executadas no exercício, conforme discriminado abaixo:

Programa	Ação	Finalidade	Forma de implementação	Representatividade
-----------------	-------------	-------------------	-------------------------------	---------------------------



Programa	Ação	Finalidade	Forma de implementação	Representatividade
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.	A infraestrutura será implementada por meio da contratação de entidades e empresas prestadoras desse tipo de serviço, bem como, da realização de parcerias com outras esferas governamentais e não-governamentais, convênios junto a entidade representativa das famílias assentadas, sob supervisão e fiscalização pelos servidores do INCRA ou contratados.	33,34%
	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.	Repasse de recursos financeiros às representações de trabalhadores rurais assentados para construção e recuperação de unidades habitacionais, compra de implementos e de insumos produtivos, bem como de gêneros alimentícios para subsistência das famílias antes da primeira colheita. Crédito concedido às famílias assentadas com apoio da assistência Técnica para a sua aplicação com a supervisão e fiscalização do Incra.	19,40%
2012 – Agricultura Familiar	4470 – Assistência Técnica e Extensão Rural para a 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 às políticas públicas, visando alcançar a sustentabilidade econômica e socioambiental nos assentamentos da reforma agrária.	Efetivação de contratos, com entidades públicas estaduais ou entidades privadas com ou sem fins lucrativos, ou termos de cooperação, com instituições públicas federais, visando à prestação de serviços de assistência técnica, capacitação de assentados, elaboração dos Planos de Desenvolvimento de Assentamentos (PDA) ou Planos de Recuperação de Assentamentos (PRA) e supervisão e articulação das ações de ATER prestadas às famílias beneficiárias da Reforma Agrária; além de realizar por meio do INCRA, ou sob sua coordenação, o acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação dos resultados da execução da Ação do Programa.	16,70%



Programa	Ação	Finalidade	Forma de implementação	Representatividade
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.	Serviços administrativos; pessoal ativo; manutenção e uso de frota veicular, própria ou de terceiros por órgãos da União; manutenção e conservação de imóveis próprios da União, cedidos ou alugados, utilizados pelos órgãos da União; tecnologia da informação, sob a ótica meio, incluindo o apoio ao desenvolvimento de serviços técnicos e administrativos; despesas com viagens e locomoção (aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins); sistemas de informações gerenciais internos; estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas públicas; promoção de eventos para discussão, formulação e divulgação de políticas etc; produção e edição de publicações para divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas e demais atividades-meio necessárias à gestão e administração da unidade.	3,50%

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação 4470 - "Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária".

Fato

Trata-se da Ação de Governo 4470 – Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária, que tem por finalidade “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”.

Essa ação teve uma representatividade de 16,70% do valor empenhado no exercício pelo INCRA/RS, o que corresponde a R\$ 9.655.997,42 (nove milhões seiscentos e cinquenta e cinco mil novecentos e noventa e sete reais e quarenta e dois centavos). Desse valor, foram executados (liquidados) R\$ 6.374.598,91 (seis milhões trezentos e setenta e quatro mil quinhentos e noventa e oito reais e noventa e um centavos), correspondentes a 66% da despesa empenhada, conforme tabela a seguir:

Despesa empenhada	Representatividade	Despesa liquidada	% executado
-------------------	--------------------	-------------------	-------------



R\$ 9.655.997,42	16,70%	R\$ 6.374.598,91	66 %
------------------	--------	------------------	------

2.1.2 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

Informação referente ao Convênio RS/1210/2004 (SIAFI: 507588).

Fato

O Voto do Exmo Sr. Ministro Relator no Acórdão nº 1774/2011, julgando a prestação de contas anual da Superintendência Regional do Rio Grande do Sul do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) referente ao exercício de 2009, destaca, em relação ao Convênio RS/1210/2004 (SIAFI: 507588):

"No tocante à impropriedade "aprovação de convênio com ressalvas e medida saneadora que não foi cumprida até o encerramento do exercício em exame (subitem 1.1.1.1- fls. 143/145)", a unidade técnica analisou a ocorrência nos seguintes termos (fls. 219/220):

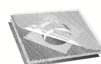
"2. Quanto à 'aprovação de convênio com ressalvas' (fls. 143-145, nº 1.1.1.1 e fls. 178-181), apresentam-se as considerações a seguir.

2.1. Por meio do convênio RS/1210/2004 (SIAFI: 507588) o Incra/RS transferiu R\$ 13 milhões ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul para prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural e para a implantação de projetos em assentamentos de reforma agrária, com vigência até 30/06/2005 (fl. 143). Ante a ausência de prestação de contas, o Incra/RS notificou o conveniente desse fato em 22/12/2006, tendo o atendimento ocorrido em setembro de 2007.

2.2. O exame da prestação de contas evidenciou: i) ausência de extrato de movimentação bancária (fl. 143, 'a'); ii) os recursos, 'que deveriam ter sido mantidos em conta própria e específica' foram 'transferidos para a conta única do Governo do Estado' (fl. 144); iii) incompatibilidade entre os recibos apresentados e os valores na relação de pagamentos (fl. 143,); iii) insuficiência de informações no extrato da Secretaria da Fazenda para demonstrar os gastos apresentados (fl. 143, 'd'). Portanto, a partir do relatório do Controle Interno, conclui-se que não foi demonstrado o nexo de aplicação entre os recursos transferidos e as despesas realizadas.

2.3. Em 30/09/2009, o INCRA/RS 'procedeu à aprovação com ressalvas da referida prestação de contas', sob a seguinte fundamentação: não restaram questionamentos quanto à execução das metas; não foram verificados desvios de finalidade ou dos recursos repassados; a 'eventual inscrição do estado em inadimplência traria um desgaste institucional sem precedentes', com prejuízos para o governo estadual e para a população beneficiária dos repasses (fl. 144). Assim, após a 'aprovação com ressalvas' foi constituído grupo de trabalho formado por servidores do Incra e do estado "com o objetivo de completar a apresentação dos lançamentos financeiros e contábeis que comprovem as despesas realizadas em proveito do convênio' (fl. 144). O Controle Interno informa que até o encerramento do exercício em exame não havia manifestação do grupo de trabalho (fl. 144).

2.4. Da situação relatada acima, depreende-se que não houve a comprovação do bom e regular emprego dos recursos do convênio, conforme exige o art. 93 do Decreto-lei nº 200/67. Há problemas na documentação comprobatória das despesas e os recursos foram transferidos da conta específica para a conta única. Portanto, não foi demonstrado o nexo de aplicação entre os recursos repassados e as despesas incorridas na execução do objeto do convênio. A jurisprudência do TCU indica que a ausência deste nexo implica em dano ao erário, ainda que o objeto tenha sido executado, citando-se, por



exemplo, trecho do Voto no Acórdão nº 1868/2010 - TCU - 1ª Câmara (AC-1868-11/10-1):

'8. Ressalta-se que a simples execução do objeto, ou de parte dele - constatada por meio de vistoria in loco realizada mais de quatro anos após a vigência do convênio - não é suficiente para comprovar a regularidade das contas do gestor. Para isso, é necessária a evidenciação do nexo causal entre as despesas efetuadas e os recursos transferidos, a qual pode ser comprovada por meio de documentos como notas fiscais, recibos de pagamento, cópias de cheques e extrato da conta corrente específica, elementos esses não encontrados nos presentes autos.

2.5. Daí a exigência no art. 31 da IN STN 01/97 de dois pareceres: o técnico e o financeiro. Assim, a alegação de que 'que não restaram questionamentos quanto à execução das metas' é insuficiente. Além disso, a certeza sobre a ausência de 'desvios de finalidade do objeto ou dos recursos' não se concretiza, porque a demonstração da execução financeira foi precária. Por outro lado, **desconhece-se o instituto de "aprovação com ressalvas" de prestações de contas de convênios.**"

A determinação do Acórdão foi no sentido de determinar ao INCRA/RS:

"9.2. determinar ao Incra/RS que, no prazo de 30 (trinta) dias, reexamine a prestação de contas do convênio SIAFI nº 507588 manifestando-se conclusivamente pela aprovação ou reprovação, e, neste último caso, instaure, se comprovada a ocorrência de dano ao erário, a devida tomada de contas especial;"

O INCRA/RS em 20 de março de 2012 por meio do OF/INCRA-RS/nº 252/2012 de 20 de março de 2012, informou à SECEX/RS **a aprovação com ressalvas** da prestação de contas final, remetendo a decisão ao Tribunal de Contas da União, para que achando pertinente, manifeste seu entendimento sobre a decisão tomada. Instada a manifestar-se acerca do referido Acórdão, a unidade manifestou-se, por meio do OF/INCRA-RS/nº 389/2013 de 10 de maio de 2013, como segue:

"Quanto ao Acórdão nº 1774/2011, entendemos ter tomado as providências necessárias ao cumprimento do mesmo. Apesar da dificuldade de constituir grupo de trabalho, de obter documentos, a análise foi realizada e **foi aprovada com ressalvas** a prestação de contas do convênio nº 507588, conforme cópias anexas."

Ressalte-se, por relevante e material, que o valor executado por meio do Convênio atingiu um total de R\$ 15.984.000,00 (quinze milhões novecentos e oitenta e quatro mil reais).

2.1.3 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

2.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de designação, pelo INCRA/RS, de servidor para acompanhamento e fiscalização do Contrato nº RS/0045/2012, firmado com a Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos Ltda - COPTEC.

Fato

A partir da análise do Processo de Dispensa nº 55/2012, que culminou na contratação da Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos Ltda. – COPTEC, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural, constatou-se que o INCRA/RS, até o presente momento, não designou servidor para acompanhamento e fiscalização do Contrato nº RS/0045/2012, firmado em 26/11/2012, descumprindo a Cláusula Décima – Da Fiscalização, do referido instrumento.

Causa



Fragilidade nos controles internos administrativos relativos à área de procedimentos licitatórios e de acompanhamento de contratos.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305865/005, de 25/04/2013, o INCRA/RS, por intermédio do Ofício OF/INCRA-RS/nº 341/2013, de 26/04/2013, apresentou a seguinte justificativa:

“Estamos em fase de ajustes na SR11 visando definir o responsável pela fiscalização do referido contrato.

A realização do processo de fiscalização dos serviços prestados neste contrato tem previsão de ocorrer da seguinte forma:

- Junho 2013: fiscalização junto ao escritório da prestadora dos serviços de ATES visando averiguar os registros físicos das ações coletivas desenvolvidas pelos técnicos (fichas, relatórios fotográficos, etc.) e que foram inseridas no SAMA (Sistema de Avaliação e Monitoramento de ATES);

- Julho 2013: fiscalização junto às famílias assentadas que participaram das ações, com aplicação de formulário específico, visando aferir a veracidade das informações constantes nas fichas de controle.

Resumo das definições sobre o processo de fiscalização de ATES:

- Foco nas atividades coletivas – conferência do número de horas inseridas pela equipe, sorteio no SAMA de 5% das atividades, respeitando no mínimo uma atividade por ferramenta. (1º e 2º semestre).

Após sorteio das atividades o que é verificado:

- Se a atividade estava prevista no planejamento regional do NO;
- Solicitação da documentação comprobatória das atividades realizadas;
- Se a documentação e tema abordado bate (*sic*) com aquilo que foi lançado no SAMA;
- preenchimento de uma ficha de avaliação por atividade sorteada;
- Dentro dos nomes presentes nas listas de presença nas atividades coletivas serão sorteados o dobro da amostra (4%) para a aplicação de entrevistas individuais.
- O tamanho das amostras será de 10% das atividades coletivas e 4% das famílias.

Neste contrato durante os meses de novembro, dezembro/2012 e janeiro/2013 em virtude de não estar inserido no SAMA, solicitamos que a equipe técnica nos enviasse relatórios escritos (em anexo) e a partir de fevereiro as ações constam no relatório extraído do SAMA (anexo).

Salientamos que no mês de dezembro realizamos a Reunião Marco Zero no assentamento onde foram apresentados os objetivos gerais e específicos do serviço a ser desenvolvido, metodologia de execução destes serviços, ações, quadro de profissionais da equipe técnica, instrumentos para registro das ações (fichas), valor do contrato, infraestrutura mínima a ser disponibilizada pela prestadora para a execução dos serviços, metodologia de fiscalização e monitoramento, além de detalhamento das metas a serem desenvolvidas durante o contrato, contando com representação das famílias assentadas, integrantes do Termo de Cooperação com a UFSM, Chefe da Divisão de Desenvolvimento e Coordenador Estadual do Programa de ATES no Incra/RS, Nelson José de Araujo.

No dia 24 de abril de 2013 aconteceu o Conselho Regional de Ates no Núcleo Operacional de Viamão, contando com a presença do Chefe da Divisão de Desenvolvimento e Coordenador Estadual do Programa de ATES no Incra/RS, Nelson José de Araujo, além de representantes do assentamento, equipe técnica, coordenação da prestadora e a Assessora Técnica Pedagógica, integrante do Termo de Cooperação com a UFSM, responsável pelo acompanhamento desta equipe. (ata em anexo).”



Em resposta à versão preliminar do Relatório de Auditoria, o INCRA/RS, por meio do Ofício OF/INCRA-RS/nº 478/2013, de 19/06/2013, informou o que segue:

“Foi designado o servidor R.M.S.Z., conforme Ordem de Serviço nº 31 (Anexo 1), de 18/06/2013, para representar a administração no contrato nº RS/0045/2012.”

Análise do Controle Interno

A justificativa inicial apresentada pelo INCRA/RS de que a SR11 está em fase de ajustes visando definir o responsável pela fiscalização do referido contrato, não afasta a impropriedade constatada.

O art. 67 da Lei nº 8.666/93 preceitua o seguinte: “A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição”.

Nesse sentido, a Cláusula Décima do Contrato nº RS/0045/2012 dispõe que, nos termos do art. 67, § 1º, da Lei nº 8.666/93, a Superintendência Regional do INCRA/RS designará um fiscal para acompanhar e fiscalizar a execução do Contrato, anotando em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução e determinando o que for necessário à regularização das falhas ou defeitos observados.

Ademais, é oportuno registrar as diversas impropriedades e irregularidades apontadas pela CGU a partir dos trabalhos de fiscalização acerca do Convênio nº 701647/2008, celebrado com a COPTEC, que resultou no Relatório de Fiscalização nº 201118502.

Assim, os problemas que porventura haja na execução dos serviços prestados, podem não ser detectados e, por conseguinte, não regularizados, trazendo prejuízos ao atingimento dos objetivos do contrato, quando da falta de servidor responsável pelo acompanhamento e fiscalização.

A manifestação encaminhada pelo INCRA/RS, em resposta à versão preliminar do presente Relatório de Auditoria, não elide a impropriedade, haja vista que o servidor responsável pelo acompanhamento e fiscalização foi designado intempestivamente, ou seja, somente após o recebimento, pela Unidade, da referida versão.

Ante o exposto, mantemos a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar rotinas e procedimentos de controle que visem designar tempestivamente servidor para acompanhamento e fiscalização dos contratos e convênios sob sua responsabilidade que venha a celebrar.

2.1.4 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS



2.1.4.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Ação de Governo 4470 - "Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária".

Fato

Considerando a incompatibilidade observada entre a execução da meta física (376 famílias assistidas) e financeira (R\$ 6.374.598,91) da Ação de Governo 4470 – Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária, foram solicitados, por meio da SA nº 201305865/010, de 03/05/2013, esclarecimentos complementares aos dispostos no Relatório de Gestão.

Por meio do Ofício nº OF/INCRA-RS/nº 384/2013, de 07/05/2013, o INCRA/RS apresentou a seguinte manifestação:

“No caso da ação 4470, a meta física realizada (376 famílias) se refere apenas ao contrato iniciado em novembro de 2012, a partir de Chamada Pública efetivada para o Núcleo Operacional Viamão. Não foi considerada como meta iniciada e realizada em 2012 o total de famílias abrangidas pelos contratos de ATES em andamento no INCRA/RS (11.011 famílias em 19 Núcleos Operacionais, cujos contratos foram iniciados em 2009 e 2010), que foram consideradas como metas realizadas iniciadas em anos anteriores. Dessa forma, pode-se dizer que o INCRA/RS atendeu 11.387 famílias com ATES em 2012 (11.011 + 376 famílias).

A meta financeira realizada (R\$ 6.374.598,91) atendeu o conjunto dos contratos de ATES em andamento no INCRA/RS, seja aquele iniciado em 2012 e aqueles iniciados em anos anteriores, tendo em vista a necessidade de pagamento das ações realizadas no exercício no âmbito destes contratos”.

Verifica-se que a Unidade esclareceu a incompatibilidade entre a execução física e a financeira encontrada no Relatório de Gestão, demonstrando que houve atendimento a um número bem maior de famílias.

3 Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária

3.1 Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas

3.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

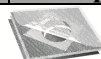
Informação básica da Ação de Governo 0427 - "Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas".

Fato

Trata-se da Ação de Governo 0427 – Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas, que tem por finalidade dar condições de subsistência e sustentabilidade às famílias assentadas pelo INCRA por meio da concessão de crédito, em suas várias modalidades.

Essa ação teve uma representatividade de 19,40% do valor empenhado no exercício pelo INCRA/RS, o que corresponde a R\$ 11.218.800,00 (onze milhões duzentos e dezoito mil e oitocentos reais). Contudo, desse valor, foram executados (liquidados) somente R\$ 1.611.200,00 (um milhão seiscentos e onze mil e duzentos reais), correspondentes a 14,36%, conforme tabela a seguir:

Despesa empenhada	Representatividade	Despesa liquidada	% executado
-------------------	--------------------	-------------------	-------------



R\$ 11.218.800,00	19,40%	R\$ 1.611.200,00	14,36 %
-------------------	--------	------------------	---------

3.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

3.1.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Ação de Governo 0427 - "Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas".

Fato

Considerando que foram executados (liquidados) somente 14,36% (R\$ 1.611.200,00) do valor empenhado (R\$ 11.218.800,00) no exercício pelo INCRA/RS, foram solicitados, por meio da SA nº 201305865/010, de 03/05/2013, esclarecimentos complementares aos dispostos no Relatório de Gestão.

Por meio do Ofício nº OF/INCRA-RS/nº 384/2013, de 07/05/2013, o INCRA/RS apresentou a seguinte manifestação:

“Do montante de recursos empenhados em 2012 (R\$ 11.218.800,00), destacam-se os empenhos realizados para atender as modalidades Aquisição Materiais de Construção (36% do total, R\$ 4.071.000,00), Apoio Mulher (25% do total, R\$ 2.841.000,00) e Adicional Fomento (20% do total, R\$ 2.214.400,00). A maior parte dos recursos empenhados foi inscrita em restos a pagar (RAP), em especial nas modalidades Aquisição Materiais de Construção e Apoio Mulher.

Os recursos da modalidade Aquisição Materiais de Construção foram empenhados para atender o complemento de valores do crédito para determinados projetos de assentamento, tendo em vista a ampliação normativa do valor por família, além do atendimento de famílias que ainda não tinham sido contempladas com os recursos para a construção da casa nestes assentamentos. Os recursos da modalidade Apoio Mulher foram empenhados visando atender vários projetos elaborados pelas equipes contratadas de ATES (Assistência Técnica, Social e Ambiental) em todo o RS. Os recursos da modalidade Adicional Fomento foram empenhados para atender os assentamentos novos da região de São Gabriel, cujos pagamentos pendentes foram realizados, em sua maioria, no início do exercício 2013.

Dentre as causas para a reduzida liquidação da despesa nesta ação em 2012 e a inscrição de um volume significativo de recursos em RAP, destaca-se a reduzida disponibilidade de recursos financeiros pelo INCRA/Sede para atender a demanda do crédito instalação no INCRA/RS (dificuldade verificada em todo o exercício 2012), além das dificuldades operacionais para deixar os processos aptos para depósito dos recursos nas contas bancárias dos agricultores assentados (envolvendo as etapas de elaboração de projetos, abertura e regularização de contas bancárias, assinatura dos contratos de crédito e outros procedimentos administrativos). No caso da modalidade Apoio Mulher, muitos projetos foram encaminhados ao INCRA/RS pelas equipes de ATES somente no final do exercício, permitindo apenas o empenho dos recursos em 2012, sem depósito nas contas bancárias específicas. No caso da modalidade Aquisição Materiais de Construção, a elaboração de projetos é uma etapa bastante complexa, razão pela qual há demora na liquidação da despesa após o respectivo empenho”.

Concernente à expressiva diferença entre a despesa empenhada R\$ (11.218.800,00) e a meta financeira prevista (R\$ 2.014.184,00), constatada nas informações do Relatório de Gestão, o INCRA/RS informou o seguinte:

“O valor que consta no Relatório de Gestão 2012 para a meta financeira prevista nesta ação (R\$ 2.014.184,00) está incorreto, por lapso na transcrição. Na verdade, o valor correto é R\$ 12.280.278,00, que é muito próximo à despesa empenhada na ação”.



3.2 Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária

3.2.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação de Governo 8370 - "Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária".

Fato

Trata-se da Ação de Governo 8370 – Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária, que tem por finalidade “capacitar e formar profissionais de nível médio e de nível superior em cursos de graduação e pós-graduação, em diferentes áreas do conhecimento, de modo a atender a demanda por profissionais com formação e titulação adequados às características e aos desafios da realidade do campo, de administrar e organizar a produção agropecuária, de associações e de cooperativas, valorizando a identidade sócio-política e cultural dos alunos e articulando os conhecimentos científicos e os saberes sociais produzidos no contexto em que estão inseridos, com vistas à melhoria da qualidade de vida nos assentamentos”.

Essa ação teve uma representatividade de 2,71% do valor empenhado no exercício pelo INCRA/RS, o que equivale a R\$ 1.564.865,41 (um milhão quinhentos e sessenta e quatro mil oitocentos e sessenta e cinco reais e quarenta e um centavos). Contudo, desse valor, foram executados (liquidados) somente R\$ 576.030,15 (quinhentos e setenta e seis mil e trinta reais e quinze centavos), conforme tabela a seguir:

Despesa empenhada	Representatividade	Despesa liquidada	% executado
R\$ 1.564.895,41	2,71%	R\$ 576.030,15	36,80 %

3.2.2 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

3.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Realização de despesas indevidas e além dos limites do PRONERA no Convênio nº 700883/2008, no valor de R\$ 1.440,00, e no Convênio nº 700877/2008, no valor de R\$ 3.888,00.

Fato

Em 2008 foram firmados dois convênios com o Instituto Educar, CNPJ nº 07.293.512/0001-32, com objetos semelhantes. O Convênio nº 700877/2008, processo nº 54220.003030/2008-78 – INCRA/RS, foi firmado em 8/12/2008, tendo como objeto o Curso Médio Técnico em Agropecuária com Habilitação em Agroecologia, Turma I, para 53 (cinquenta e três) jovens e adultos oriundos de Assentamentos da Reforma Agrária. Já o Convênio nº 700883/2008, processo nº 54220.003031/2008-12 – INCRA/RS, foi firmado em 10/12/2008, tendo como objeto o Curso Médio Técnico em Agropecuária com Habilitação em Agroecologia, Turma II, para 55 (cinquenta e cinco) jovens e adultos oriundos de assentamentos da reforma agrária. Os dois convênios possuem o mesmo Projeto Básico e foram executados simultaneamente. Ambos apresentaram, de modo similar, diversas falhas na formalização e durante a execução,



dentre as quais destacamos: ausência de planilha de custos e pesquisa de preços para as diárias de alimentação e hospedagem; Plano de Trabalho com valores divergentes do Projeto Básico aprovado, sem estudo que desse suporte às alterações; distorção no montante de recursos destinado às diárias de alimentação e hospedagem, que abarcaram 62% do orçamento; desrespeito ao limites de gastos por aluno/ano do PRONERA (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária) e pagamento de diárias em desacordo com o objeto dos convênios ou sem a devida comprovação. Esse conjunto de impropriedades e irregularidades redundou, no exercício de 2012, nos fatos descritos a seguir.

Na 7ª etapa do Convênio nº 700883/2008, processo nº 54220.003031/2008-12 – INCRA/RS, realizada de 19/03 a 09/06/2012, foram pagas 80 (oitenta) diárias referentes a um técnico de campo que, em revezamento com o coordenador do curso, acompanhou os alunos. Essas diárias não estão previstas no Convênio e são indevidas. O valor total dessas diárias foi de R\$ 1.440,00 (mil quatrocentos e quarenta reais).

Da mesma forma que em etapas anteriores, foram pagas 10 (dez) diárias extras, para cada um dos 30 (trinta) alunos que frequentaram a etapa, que foram incluídas no Plano de Trabalho do 6º Aditivo ao Convênio. Estas diárias, no valor total de R\$ 5.400,00 (cinco mil e quatrocentos reais), pelo fato do Plano de Trabalho original já ter atingido o limite aluno/ano estabelecido pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA, caracterizam desrespeito a esse limite.

No Convênio nº 700877/2008, também ocorreu o pagamento de diárias indevidas. Foram pagas 72 (setenta e duas) diárias referentes a um técnico de campo, 72 (setenta e duas) diárias referentes ao Coordenador Pedagógico e 72 (setenta e duas) diárias referentes ao Coordenador Geral do Curso, no valor total de R\$ 3.880,00 (três mil oitocentos e oitenta reais).

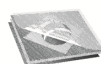
Causa

A fragilidade nos controles internos administrativos na área de transferências propiciou que ocorressem as falhas apontadas. Por um lado faltam procedimentos e mecanismos de controle que impeçam a realização de despesas não previstas. Por outro lado não está sistematizada a análise de projetos e planos de trabalho, bem como a formalização de termos e aditivos prevendo, por exemplo, a conformidade com todas as normas e manuais vigentes relativos à área.

São atribuições do Superintendente Regional aquelas previstas nos artigos 132 e 136 do Regimento Interno do INCRA, entre elas planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades afetas à Unidade, bem como assinar, renovar, rescindir, alterar e aditar convênios, contratos, acordos e instrumentos congêneres. Também incumbe ao Superintendente Regional movimentar, em conjunto com o Chefe da Divisão de Administração, as contas bancárias da Superintendência. Assim o Superintendente Regional é responsável pelos fatos apontados em função dos atos de gestão realizados relativos às transferências.

O Chefe da Divisão de Administração, como responsável pela execução orçamentária e financeira da Unidade, por controlar e acompanhar convênios, contratos e instrumentos congêneres, que envolvam transferência de recursos e, também, pelo exame de prestações de contas de convênios, entre outras responsabilidades, igualmente responde pelos fatos apontados.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Ofício INCRA-RS/nº 324/2013, de 19/04/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201300776/006, o gestor manifestou-se como segue em relação ao pagamento de diárias ao técnico de campo no Convênio nº 700883/2008:

“Também nessa etapa a quantidade de diárias refere-se a 30 educandos, mais técnicos de campo(1) e Coordenação Geral do Curso(1), que se revezaram para acompanhar os educandos na 7ª e última etapa, na orientação final de trabalho de conclusão das disciplinas escolhidas pelos educandos para este fim e orientação para os mesmos realizarem o estágio obrigatório”.

Em relação às diárias extras previstas no 6º Aditivo, reproduzimos a manifestação do gestor em relação à mesma situação apontada no 3º Aditivo, consignada no ofício referido:

“Todas as inconsistências de ordem financeira apuradas pelo Setor de Convênios desta Superintendência, por ocasião da análise da prestação de contas, que se encontra em andamento, serão cobradas de acordo com as providências legais cabíveis, com devolução de recursos, sendo o caso”.

Por meio do Ofício INCRA-RS/nº 333/2013, de 24/04/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201300776/008, o gestor manifestou-se como segue em relação ao pagamento de diárias ao técnico de campo e aos coordenadores no Convênio nº 700877/2008:

“Também nessa etapa a quantidade de diárias refere-se a 37, sendo 34 educandos, mais técnico de campo(1) e Coordenação Pedagógica(1) e Coordenador Geral do Curso(1), com o objetivo de acompanhar os educandos na 7ª e última etapa, na orientação final de trabalho de conclusão das disciplinas escolhidas pelos educandos, para apresentação de seus projetos de pesquisa de acordo com norma da ABNT, antes dos educandos saírem para o estágio obrigatório, esses três profissionais passaram a residir na escola nesse período”.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Ofício INCRA-RS/nº 478/2013, 19/06/2013, a Unidade acrescentou a seguinte manifestação:

“Com relação ao pagamento de diárias ao técnico de campo que, em revezamento com o coordenador do curso, acompanhou os alunos na 7ª etapa, entendemos pela necessidade de ressarcimento do valor pago em conformidade com o estabelecido por esta Controladoria, haja vista o plano de trabalho estabelecer 31 diárias para “educandos”, não podendo, assim, serem pagas diárias aos profissionais envolvidos no acompanhamento. Nesse sentido, será solicitado à conveniente o ressarcimento dos valores excedentes, os quais na referida etapa equivalem a R\$ 1.440,00. Uma verificação completa destas ocorrências nas etapas anteriores será realizada para determinar a necessidade de outras devoluções/ressarcimentos de mesma ordem. Com relação a isso, em caráter preliminar, constatou-se que há ocorrência similar em etapas anteriores, devendo ser realizados exames mais cuidadosos para mensuração e cobrança das despesas indevidas constatadas. O mesmo critério será utilizado para rever os cálculos no convênio 700877, cuja execução guarda relativa similaridade ao convênio em tela.

Com relação à alegação de pagamento no convênio de 10 diárias extras para cada educando na 7ª etapa, esta Controladoria tomou por base o plano de trabalho inicial. Entendemos que este é um balizador importante para a execução do curso. Porém, não pode ser tomado como documento definitivo, pois via de regra é necessário readequar o inicialmente previsto à realidade constatada no andamento das etapas. Num mesmo sentido, o convênio é um instrumento que pode e deve ser alterado sempre que houver entendimento mútuo da necessidade de alteração para readequação ou melhoria no atingimento do objeto pactuado. A inclusão de dez dias letivos, foi devidamente contemplado no 6º aditivo e igualmente estabelecido em etapas anteriores. O Termo Aditivo, por definição é instrumento que pode ser constituído com o propósito de



promover adequações visando uma melhoria no resultado final. O que se constata é que de fato houve um acréscimo de dias letivos de 10 dias letivos, o que veio em benefício da qualificação da população assistida pelo convênio. De outra banda, ainda a considerar que os serviços de alimentação/hospedagem foram efetivamente prestados pela contratada e pela conveniente, seria injusto cobrar a devolução de recursos que foram regularmente previstos no(s) aditivo(s) (7ª etapa e anteriores).

Por fim, entendemos que há elementos suficientes para sustentar que o valor aluno ano estabelecido pelo PRONERA não pode ser considerado para toda execução do convênio, pois a simples desistência de alunos já na segunda etapa configuraria condição de descumprimento deste critério, haja vista a existência de custos fixos presentes nos convênios desta natureza, os quais independem do número de alunos matriculados. A mesma lógica se estende para as etapas anteriores, quando o número de dias letivos foi alterado dos 70 dias previstos inicialmente para os 80 dias efetivamente realizados.

Vale dizer que este é nosso entendimento atual. Contudo, se determinado por esta Controladoria que tais alegações não podem ser aceitas, estamos dispostos a determinar à conveniente a devolução integral e corrigida dos valores excedentes, os quais na 7ª etapa equivalem a R\$ 5.400,00 (valor não corrigido) fazendo-se cálculo equivalente nas etapas anteriores”.

Os gestores acrescentaram ainda:

“Em cumprimento à determinação da Direção do INCRA/Sede, elaboramos Plano de Ação 2013-2014, para atendimento de metas físicas e financeiras a serem realizadas e monitoradas pela SR.11 no decorrer deste período, servindo como instrumento de base para avaliação de desempenho dos servidores e da Instituição. O instrumento foi pactuado entre Superintendentes e Presidente do INCRA, e teve a participação dos servidores em sua elaboração. Em anexo (Anexo 2), segue o Relatório da Oficina de Planejamento realizado na SR.11 no mês de abril/2013”.

Análise do Controle Interno

Os gestores concordam com o apontamento e comprometem-se a demandar o ressarcimento da conveniente em relação a ambos os convênios.

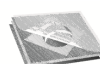
Quanto ao aditivo incluindo diárias extras, entendemos que ocorre falha na formalização do Plano de Trabalho anexo ao 6º Aditivo, com o desrespeito aos limites do PRONERA por parte do INCRA/RS, pois, como já salientado, o Plano de Trabalho original atingiu o valor máximo permitido pelo programa e, assim, qualquer acréscimo de dias caracteriza rompimento do limite. Entretanto, não há como exigir ressarcimento da conveniente que pagou por serviços efetivamente prestados.

Em relação ao Anexo 2 mencionado no final da manifestação dos gestores, verificou-se que o referido documento não faz qualquer menção à gestão de transferências voluntárias, não trazendo, assim, novos elementos para análise.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar a devolução, por parte da conveniente, de todas diárias de alimentação e hospedagem pagas em desacordo com o previsto no Convênio nº 700877/2008 e no Convênio nº 700883/2008.

Recomendação 2: Aprimorar o sistema de controles internos da Unidade na área de transferências, de modo a impedir a realização de despesas não previstas, bem como a formalização de termos de convênio e aditivos em desacordo com as normas vigentes.



3.2.2.2 CONSTATAÇÃO

Desatualização das informações dos Convênios nº 700883/2008 e nº 700877/2008 no SICONV.

Fato

Os Convênios nº 700883/2008 e nº 700877/2008 não têm as informações relativas à sua execução adequadamente registradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

Conforme relatório interno do próprio INCRA/RS, o Convênio nº 700883/2008, em outubro de 2012, com recursos já repassados no valor de R\$ 622.020,00 (seiscentos e vinte e dois mil e vinte reais), referentes a seis das sete etapas previstas, possuía menos de 16% desse valor registrado no SICONV pelo Conveniente. Verifica-se, ainda, ausência de relatório de execução, bem como registros de acompanhamento por parte do INCRA/RS. Mesmo assim, o Convênio vem recebendo repasses constantes do concedente, culminando com a assinatura do 6º Termo Aditivo, relativo à 7ª e última etapa, em 15/10/2012.

O Convênio nº 700877/2008 possui quantidade de registros de despesas um pouco superior ao outro, mas, igualmente, apresenta informações insuficientes relativas à sua execução. Também não há relatórios de acompanhamento registrados no sistema. Da mesma forma foi firmado o 6º Termo Aditivo, com o objetivo de repassar recursos para a realização de 7ª e última etapa desse convênio.

Assim, o Instituto Educar executou o Convênio nº 700883/2008 e o Convênio nº 700877/2008 em desacordo com o art. 3º e com o art. 50, parágrafos 2º e 3º, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de 29/05/2008, com a anuência do INCRA/RS que igualmente não manteve atualizados os registros de acompanhamento.

Esclarecedora é a manifestação da UJ no Relatório de Gestão anterior, relativo ao exercício de 2011. Nesse relatório os gestores afirmam que houve “uma análise interna crítica quanto à condução dos convênios pela Superintendência”, complementando que “Não será mais aceito prestações de conta entregues nos moldes da IN nº 01/97 para convênios inseridos no SICONV. Todas as comprovações deverão ser incluídas no sistema, e acompanhadas pelos respectivos asseguradores.” (fl. 152).

Verifica-se que, passado um exercício, a decisão tomada não foi respeitada, permanecendo a anuência dos gestores com a situação.

Causa

A insuficiência dos controles internos, seja na forma de procedimentos ou no ambiente de controle, na área de transferências aliada à falta de aderência às normas que regulam as transferências voluntárias ensejou os fatos apontados.

São atribuições do Superintendente Regional aquelas previstas nos artigos 132 e 136 do Regimento Interno do INCRA, entre elas planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades afetas à Unidade, bem como assinar, renovar, rescindir, alterar e aditar convênios, contratos, acordos e instrumentos congêneres. Assim, o Superintendente Regional é responsável pelos fatos apontados em função dos atos de gestão realizados relativos às transferências e também pela ausência de providências para sanar a situação.

O Chefe da Divisão de Administração, como responsável pela execução orçamentária e financeira da Unidade, por controlar e acompanhar convênios, contratos e instrumentos



congêneres, que envolvam transferência de recursos e, também, pelo exame de prestações de contas de convênios, entre outras responsabilidades, igualmente responde pelos fatos apontados.

Manifestação da Unidade Examinada

Ao ser demandada a apresentar relação de processos de prestação de contas, a UJ prestou o seguinte esclarecimento por meio do Ofício INCRA-RS/nº 329/2013, de 22/04/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305865/002:

“O processo de comprovação, nos moldes atuais é controverso, uma vez que vários padrões podem ser adotados para a comprovação da despesa. Nos convênios regidos pela IN/STN/01/97 o convênio é comprovado a partir da entrega dos documentos descritos no art. 28. Nos convênios regidos pelo SICONV a comprovação final passou a ser algo dúbio, sendo adotados dois critérios possíveis:

a) a entrega da prestação de contas em meio físico (com relatórios aos moldes da antiga IN/STN/01/97) e o subsequente registro de comprovação por NL no SICONV. O procedimento foi definido como provisório, informando-se ainda que o portal passará a desenvolver funcionalidades que permitirão tais registros em requisições integradas com o SIAFI. Tal procedimento consta no próprio portal no endereço https://www.convenios.gov.br/portal/avisos/comunica_stn.pdf

b) o registro completo das abas a serem preenchidas no SICONV pela conveniente e o consequente envio da prestação de contas no SICONV, cujo procedimento pode ser consultado em

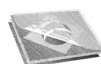
https://www.convenios.gov.br/portal/manuais/Manual_Conveniente_Prestacao_Contas_Conveniente_vs4_14122012.pdf”.

Esclarecendo a rotina de análise de prestações de contas, a UJ manifestou-se como segue, por meio do Ofício INCRA-RS/nº 329/2013, de 22/04/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305865/002:

“A partir da Portaria Interministerial nº 127/2008 o procedimento de análise foi naturalmente alterado, uma vez que os documentos fiscais passaram a ter sua inserção obrigatória no portal SICONV. Por outro lado, por não constarem na nova legislação, foi dispensada a apresentação de relatórios. Somada à falta de capacitação geral (convenientes e concedentes) frente à nova ferramenta que se apresenta obrigatória e desconhecida e a ausência de orientações por parte da DAC de Brasília, a Casa de dividiu em entendimentos diversos adotando cada área um procedimento distinto para avaliação da comprovação das despesas realizadas pelas convenientes. Em alguns casos entendeu-se que o registro do SICONV era suficiente para deflagrar a comprovação. Em outros, utilizou-se como padrão a entrega em meio físico da prestação de contas nos moldes da antiga IN/STN/01/97, sem contudo se exigir concomitantemente os registros no SICONV”.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Ofício INCRA-RS/nº 478/2013, 19/06/2013, a Unidade acrescentou a seguinte manifestação:

“A desatualização dos convênios 700877 e 700883 quanto aos registros no SICONV se deve a uma série de fatores. Primeiramente é preciso dizer que se trata de convênios formalizados em 2008, ano de constituição do SICONV, momento em que o sistema se encontrava em intenso desenvolvimento/atualização. Dada a dificuldade inicial de operacionalização/registro, visando o prosseguimento na execução do convênio foi permitido à conveniente a comprovação das despesas em meio físico, nos moldes do que se realizava anteriormente à Portaria Interministerial nº 127/2008. O procedimento visava garantir, não somente a convicção da execução física/financeira do convênio como o próprio direito da conveniente de prestar contas das ações e despesas realizadas habilitando-se a receber novo desembolso. Com o transcorrer do tempo, ficou evidente a



melhoria nas condições de registro das despesas no SICONV, passando a ser cobrada tal tarefa da conveniente para novos desembolsos. Todavia, as dificuldades operacionais do Instituto, cuja estrutura administrativa responsável pela execução dos registros era precária (recursos humanos, tecnologia e qualificação), tornaram a tarefa demorada. Em parte pela quantidade grande de registros necessários (característica dos convênios desta natureza) em parte pelo passivo de registros já estabelecido pelo transcorrer das etapas. Consequentemente, a liberação das últimas parcelas do convênio sem o devido registro do SICONV foi realizada visando o não prejuízo da população assistida, para a qual a interrupção do convênio, por se tratar de curso regular de formação, traria consequências desastrosas.

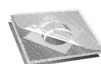
Vale lembrar que não há efetivamente neste quesito discussão quanto a dano ao erário, uma vez que se trata tão somente de registro no sistema. Todavia, não se trata de desqualificar o sistema estabelecido ou mesmo descumprir a legislação em vigor. Não é prática usual (nem a atual prática) desta Superintendência agir nesse sentido, tal medida foi realizada em caráter excepcional, em que, dadas as circunstâncias diversas, prevaleceu o princípio do interesse público e a razoabilidade em detrimento de algo que ainda se encontra em fase de execução, isto é, a realização dos registros no sistema. Tanto é assim, que a conveniente somente terá suas contas aprovadas quando realizados todos os registros devidos. Esta vem sendo sistematicamente cobrada para proceder na realização da tarefa e persistindo a demanda será colocada em inadimplência e TCE.

Ainda com relação ao tema é importante lembrar que o próprio sistema tratou de evitar que tais falhas venham a ocorrer futuramente. Com a implementação do módulo de OBTV no ano de 2012, as convenientes somente poderão executar o recurso disponível na conta do convênio depois de realizados os registros nas abas “licitação” (hoje processo de compra) e “documento de liquidação”, sendo o pagamento realizado por ato interno do SICONV (REGISTRO SICONV >> ENVIO SIAFI >> ENVIO BANCO >> PGTO FORNECEDOR). Isto torna o pagamento uma execução no SICONV (tendo como consequência o registro do pagamento em todas suas fases) e não um mero registro de uma transação realizada pela conveniente como ocorria anteriormente (PGTO FORNECEDOR VIA BANCO>> REGISTRO SICONV).

Já com relação à ausência de relatórios de acompanhamento no SICONV, os quais são de competência do concedente, é preciso lembrar que a possibilidade de inclusão/registro destes atos somente ficou evidenciada com a implementação do módulo de acompanhamento e fiscalização já no ano de 2012. A aba intitulada “pareceres” embora pudesse ser utilizada para este fim (registro de relatórios de acompanhamento) se destina, na verdade, a outros propósitos como, por exemplo, a inclusão de pareceres sobre a proposta e o plano de trabalho nas fases iniciais de formalização do convênio ou mesmo inclusão de pareceres relacionados às solicitações de alterações do plano de trabalho. Entendemos, assim, que, se o próprio sistema não reunia condições de realizar adequadamente a tarefa, sua não efetivação encontra-se mais que justificada.

Com relação ao procedimento de comprovação via NL, a qual é tratada pela Controladoria e pelo próprio SICONV (em seu aviso) como “procedimento provisório”, entendemos que ele ainda é devido. Segundo nosso juízo, um procedimento é provisório quando tem período definido para ser executado (o que não é o caso) ou enquanto não forem definidos procedimentos substitutos definitivos ou não (revogando-se o anterior). Neste caso, não temos conhecimento de outro procedimento que tenha substituído o procedimento de NL como forma de registrar a comprovação das despesas da conveniente, o que torna o procedimento, ainda que provisório, adequado a tal propósito, ao menos até que se estabeleça outro procedimento pelo próprio sistema para realização da funcionalidade”.

Os gestores complementaram ainda a resposta com a seguinte manifestação:



“Em cumprimento à determinação da Direção do INCRA/Sede, elaboramos Plano de Ação 2013-2014, para atendimento de metas físicas e financeiras a serem realizadas e monitoradas pela SR.11 no decorrer deste período, servindo como instrumento de base para avaliação de desempenho dos servidores e da Instituição. O instrumento foi pactuado entre Superintendentes e Presidente do INCRA, e teve a participação dos servidores em sua elaboração. Em anexo (Anexo 2), segue o Relatório da Oficina de Planejamento realizado na SR.11 no mês de abril/2013”.

Análise do Controle Interno

Os gestores do INCRA/RS revelam hesitação em adotar normas vigentes desde 2008, relativas à formalização, execução, acompanhamento e prestações de contas de transferências. Como consequência são aceitos procedimentos em desacordo com o SICONV, como a entrega de documentos pelo conveniente sem o devido registro naquele sistema, com prejuízo à transparência das operações e caracterizando anuência à falta de aderência dos convenientes aos procedimentos exigidos por aquele Sistema. Ainda que os gestores manifestem que a conveniente “vem sendo sistematicamente cobrada”, as medidas não surtiram efeito no exercício de 2012, permanecendo desatualizados os registros dos referidos convênios pela entidade. Dessa forma a extensa manifestação dos gestores não elide a falha.

Em relação à ausência de registro no SICONV do acompanhamento dos convênios por parte do INCRA/RS, os gestores reconhecem que durante o exercício de 2012 foi concluída a implantação das funcionalidades do Sistema que permitem a realização desses registros. Ainda assim, até o final do exercício tais registros não foram realizados, permanecendo a falha.

Recomendações:

Recomendação 1: Exigir dos convenientes a adequada execução das transferências no SICONV, bem como também realizar as ações de responsabilidade do concedente nesse sistema.

Recomendação 2: Aprimorar seu sistema de controles internos administrativos na área de transferências, de forma a evitar a execução dessas avenças em desacordo com a normas vigentes, em especial quanto aos registros no SICONV.

3.2.2.3 CONSTATAÇÃO

Realização de Convênios fictícios de nº 637095 e nº 654154.

Fato

Em 08/12/2008 o INCRA/RS emitiu, no SIAFI, a Nota de Empenho 2008NE900859, que alocou recursos do orçamento daquele ano, no valor de R\$ 106.000,00 (cento e seis mil reais), para a formalização do Convênio nº 700877/2008. Em 30/01/2009 foi emitida a Ordem Bancária 2009OB800183, à conta da Nota de Empenho 900859, no valor de R\$ 106.000,00 (cento e seis mil reais). Entretanto, conforme observação aposta no verso da OB (fl. 240 do processo nº 54220.003030/2008-78, referente ao Convênio nº 700877/2008) “devido ao sistema não ter permitido o pagamento no SICONV foi efetivado o pagamento no SIAFI com o cadastro de novo convênio de nº 637095”. Com



feito, em 03/02/2009, foi emitida a Ordem Bancária 2009OB800193 à conta do mesmo empenho e no mesmo valor da anterior. Essa OB, em que pese conter a observação “1ª PARCELA CONV. 700877/2008”, no campo “inscrição 2” verifica-se que de fato está sendo paga a 1ª parcela do Convênio nº 637095, na conta bancária 32645-5, da agência 0501, do Banco do Brasil, que não é a conta registrada no Termo de Convênio nº 700877/2008, ainda que o favorecido seja também o Instituto Educar.

O resultado dessa operação foi a criação de um convênio fictício, com uma conta vinculada e a transferência dos recursos destinados ao Convênio nº 700877/2008 efetuada para essa conta. Conforme manifestação do INCRA/RS, os recursos foram posteriormente transferidos para a conta do Convênio nº 700877/2008.

Em 01/07/2009 é aceita a comprovação da 1ª parcela do Convênio nº 700877/2008. Em 17/07/2009 é emitida a Nota de Lançamento de Sistema 2009NS002517, que altera a situação da 1ª parcela do Convênio nº 637095 para “a aprovar”, considerando aceita a comprovação do convênio fictício.

A situação do Convênio nº 637095 permaneceu durante toda execução do Convênio nº 700877/2008. Em 19/04/2012 o ordenador de despesas do INCRA/RS (fl. 1471 do processo nº 54220.003030/2008-78) autorizou a alteração de situação das parcelas restantes do Convênio nº 637095 de “a liberar” para “não liberado” ficando pendente de aprovação a 1ª parcela, como se fosse um convênio efetivamente executado.

A vigência do Convênio nº 637095 expirou em 31/12/2011 e o prazo para prestação de contas encerrou em 29/02/2012. Apesar de encontrar-se na situação “a aprovar”, o INCRA/RS não analisou as contas do Convênio no exercício de 2012 e, até o encerramento dos trabalhos de campo desta auditoria, ainda não havia analisado as referidas contas.

O caso do Convênio nº 654154 é semelhante. O INCRA/RS informou que recebeu crédito orçamentário originário do Ministério da Cultura, mas não conseguiu formalizar aditivo ao Convênio 700363/2008, firmado com o Instituto de Pesquisa e Educação do Campo – IPE-CAMPO, assim formalizou o Convênio nº 654154, um convênio fictício. Este Convênio teve o final de sua vigência em 25/08/2012 e prazo final para prestação de contas em 24/10/2012, contudo, até a conclusão dos trabalhos de campo desta auditoria, permanecia na situação “a aprovar”.

Os fatos relatados, que permearam várias gestões, expõem a fragilidade do sistema de controles internos da área de convênios. Verificou-se que ao longo da vigência desses convênios foram descumpridas as normas que regulamentam as transferências voluntárias com formalização de convênios sem o prévio empenho, emissão de ordem bancária com fim diverso daquele do empenho liquidado, utilização de recursos de convênio fora da conta vinculada, registros fictícios no SIAFI sem a devida base documental e, no exercício de 2012, a manutenção dos convênios e execução no SIAFI com alteração de situação do Convênio nº 637095. No caso desse último Convênio, o Ordenador de Despesas, em sua autorização para mudança de situação, com data de 29/04/2012 afirma: “(...) autorizo o registro da situação de a liberar para não liberado da prestação de contas apresentada, referente às parcelas 2 a 7 (...)”. Entretanto, não houve apresentação da prestação de contas, pois essa não existe, assim como o Convênio.

Concluimos que o sistema de controles internos administrativos da área de convênios do INCRA/RS é extremamente deficitário, pois não impediu a realização das operações acima relatadas.

Causa

A deficiência nos controles internos na área de transferências, caracterizada principalmente pela ausência de procedimentos e ritos que impeçam a realização de atos



de gestão contrários às normas e pelo ambiente de controle deficiente com reduzido comprometimento dos gestores.

São atribuições do Superintendente Regional aquelas previstas nos artigos 132 e 136 do Regimento Interno do INCRA, entre elas planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades afetas à Unidade, bem como assinar, renovar, rescindir, alterar e aditar convênios, contratos, acordos e instrumentos congêneres. Assim o Superintendente Regional é responsável pelos fatos apontados em função dos atos de gestão realizados relativos às transferências.

O Chefe da Divisão de Administração, como responsável pela execução orçamentária e financeira da Unidade, por controlar e acompanhar convênios, contratos e instrumentos congêneres, que envolvam transferência de recursos e, também, pelo exame de prestações de contas de convênios, entre outras responsabilidades, igualmente responde pelos fatos apontados.

Manifestação da Unidade Examinada

Ao ser questionado sobre a situação do Convênio nº 637095 e do Convênio nº 654154, o INCRA/RS manifestou-se por meio do Ofício INCRA-RS/nº 261/2013, de 01/04/2013 como segue:

“O SIAFI 637095 é um número vinculado ao convênio 700877. O convênio 700877 foi formalizado em 2008, logo no primeiro ano de obrigatoriedade de utilização do SICONV. No referido ano o sistema apresentava dificuldades que hoje se encontram superadas. Porém na época foi preciso encontrar alternativas para viabilizar o pagamento da primeira parcela do convênio 700877 no valor de R\$ 106.000,00. A solução encontrada foi cadastrar um convênio no SIAFI e realizar o pagamento por meio dele. A conta que recebeu a importância transferiu o valor imediatamente à conta do convênio 700877, não havendo prejuízos ou atrasos na aplicação. O valor de R\$ 742.000,00 corresponde ao total de 7 (sete) parcelas de R\$ 106.000,00. Porém o sistema foi corrigido e permitiu o pagamento das demais parcelas diretamente no convênio na conta específica do convênio nº 700877, fazendo com que o procedimento não precisasse ser realizado novamente”.

“O SIAFI 654154 é um número vinculado ao convênio 700363. O ocorrido neste caso é similar ao acontecido no convênio anterior. Porém, neste ocorreu o pagamento por fora de R\$ 100.000,00 em função de um crédito orçamentário originário do MinC, o qual veio se refletir na necessidade de aditar o convênio em R\$ 100.000,00. O aditivo não foi adiante, pois o sistema não estava preparado para aceitar aditivos de valor. O crédito não pôde ser absorvido pelo convênio e acabou sendo preciso gerar um convênio novo (654154) para viabilizar o pagamento, que veio ocorrer em 11/12/2009. Vale lembrar que o convênio já foi solicitado e entregue para análise da CGU em 13/04/2010, isto é, após o incidente ter ocorrido”.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Ofício INCRA-RS/nº 478/2013, 19/06/2013, a Unidade acrescentou a seguinte manifestação:

“Com relação a esta constatação (realização de convênios fictícios de nº 637095 e nº 654154), ressaltamos que não é prática desta Superintendência Regional a realização de atos de gestão contrários as normas vigentes, tratando-se de uma situação isolada motivada pelo funcionamento precário do SICONV à época. Concordamos que este procedimento adotado contrariou as normas, mas não nos parece razoável que uma falha de um sistema informatizado que estava em fase de implantação (que impedia que o procedimento correto de pagamento fosse efetuado) seja motivo suficiente para suspender a execução financeira de um convênio e prejudicar todo o andamento da ação conveniada, colocando inclusive em risco o cumprimento do semestre escolar do Curso de Formação objeto do Convênio (uma situação que contraria ao interesse público). Tão



logo esta incompatibilidade do sistema foi sanada, foram agregados os valores ao convênio original e todos os procedimentos contábeis adotados estão registrados de forma transparente no processo. Destacamos que a Superintendência Regional do RS foi pioneira na adesão ao sistema SICONV em toda a Autarquia.

Dessa forma, entendemos ter atendido às recomendações da CGU no tocante à realização de procedimentos de acordo com as normas vigentes (ação que já se encontra em curso na SR.11)”.
Complementando como segue:

“Em cumprimento à determinação da Direção do INCRA/Sede, elaboramos Plano de Ação 2013-2014, para atendimento de metas físicas e financeiras a serem realizadas e monitoradas pela SR.11 no decorrer deste período, servindo como instrumento de base para avaliação de desempenho dos servidores e da Instituição. O instrumento foi pactuado entre Superintendentes e Presidente do INCRA, e teve a participação dos servidores em sua elaboração. Em anexo (Anexo 2), segue o Relatório da Oficina de Planejamento realizado na SR.11 no mês de abril/2013”.

E, finalmente, informando:

“Estamos realizando os procedimentos necessários ao encerramento dos convênios nº 637095 e 654154”.

Análise do Controle Interno

A manifestação dos gestores é, por si mesma, esclarecedora. Os gestores deliberadamente descumpriram as normas na origem desses convênios e mantiveram essa atitude no exercício de 2012 como se esses atos contrários às normas fossem regulares. O fato do Convênio nº 700363 já ter sido solicitado para análise e, no primeiro momento não terem sido identificadas falhas, em nada exime os gestores.

Em sua manifestação complementar, os gestores, procuram justificar os procedimentos realizados sob a ótica do interesse público. No escopo desta análise, que é o exercício de 2012, verifica-se que nem mesmo essa justificativa é válida para suportar a manutenção desses convênios.

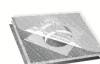
Cabe ressaltar que o documento mencionado na manifestação, referido como Anexo 2, não faz qualquer referência à gestão de transferências voluntárias.

Finalmente, importa destacar que a possibilidade de executar convênios à margem das normas representa risco na aplicação de recursos públicos, pois, além da fragilidade dos controles internos da UJ, são manipulados os controles instituídos pelos sistemas corporativos como o SICONV e o SIAFI.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover a adesão de seus procedimentos às normas vigentes que regem as transferências voluntárias de recursos.

Recomendação 2: Fortalecer seu sistema de controles internos administrativos na área de transferências, criando procedimentos operacionais e de controle, rotinas de trabalho e verificação, checklists, fortalecendo o ambiente de controle com o comprometimento dos gestores, criando mecanismos de comunicação e informação, como por exemplo indicadores para a área, com o objetivo de aumentar a transparência e direcionar a administração da UJ a tomar as decisões mais apropriadas e finalmente, que seja instituída rotina de monitoramento com o objetivo de reavaliar constantemente esse sistema de controles internos.



Recomendação 3: Realizar análise da efetiva aplicação dos recursos destinados ao Convênio nº 637095 e ao Convênio nº 654154 e finalizar esses convênios no SIAFI.

3.2.2.4 CONSTATAÇÃO

Convênios com vigência expirada sem apresentação da prestação de contas e com atraso na análise das prestações de contas.

Fato

No final do exercício de 2012 o INCRA/RS possuía 33 (trinta e três) convênios concedidos, com a vigência já expirada e nas situações “a comprovar” ou “a aprovar”. Desses, 17 (dezesete) encontravam-se na situação “a comprovar”, ou seja, sem a apresentação da prestação de contas pelo conveniente, ainda que o prazo para tanto já estivesse esgotado. Dentre esses, diversos convênios com vigência expirada em 2010 e 2011, sem que fossem tomadas medidas saneadoras pelo INCRA/RS. O quadro abaixo ilustra a situação dos convênios vencidos na situação “a comprovar”, sendo que vários deles receberam recursos no exercício de 2012:

Convênios na situação “a comprovar”

Seq.	Nº Transferência	Início Vigência	Fim Vigência	Pactuado	Executado em 2012
1	512993	01/12/2004	30/12/2011	1.117.502,39	-
2	517602	24/12/2004	31/12/2011	1.853.260,74	-
3	523040	16/05/2005	31/12/2011	931.643,40	-
4	524852	15/07/2005	30/12/2008	839.646,00	-
5	600099	27/12/2007	28/11/2012	279.033,76	-
6	700272	17/11/2008	30/06/2012	574.679,00	80.000,00
7	700877	08/12/2008	30/07/2012	753.900,00	96.820,00
8	700883	10/12/2008	31/10/2012	781.900,00	177.317,00
9	702527	30/12/2008	27/09/2010	423.870,72	-
10	702548	06/01/2009	05/07/2011	205.168,49	-
11	702565	29/12/2008	05/04/2012	442.945,07	-
12	721531	21/12/2009	21/06/2012	550.412,90	-
13	722382	21/12/2009	21/06/2012	446.207,77	141.745,67
14	722403	31/12/2009	31/08/2012	235.578,41	-
15	723975	30/12/2009	30/12/2011	560.842,69	-
16	724342	30/12/2009	30/12/2011	110.637,96	-
17	754058	30/12/2010	30/06/2012	446.152,00	85.676,50

Dentre os convênios sem apresentação de prestação de contas, cabe destacar o Convênio nº 702527/2008, expirado em 27/09/2010, e objeto de recomendação da CGU, no Relatório de Auditoria nº 201109246 – Avaliação da Gestão, exercício 2010, no sentido de que o INCRA/RS adotasse as medidas previstas no art. 56 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008, tendo em vista a ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados. Verifica-se que a situação permanece inalterada, sem providências por parte da UJ.



Os demais 16 (dezesseis) convênios encontravam-se na situação “a aprovar”, alguns deles desde 2006 e 2007, indicando que a Unidade não realizou a análise das prestações de contas apresentadas dentro do prazo, como demonstra o quadro abaixo:

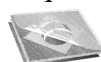
Convênios na situação “a aprovar”

Seq	Nº Transferência	Início Vigência	Fim Vigência	Pactuado (R\$)	É objeto do GTE Passivo Zero?*
1	469179	02/12/2002	30/06/2007	1.213.961,00	Sim
2	487917	19/12/2003	30/06/2006	930.570,08	Sim
3	517265	27/12/2004	28/12/2006	315.000,00	Sim
4	517382	23/12/2004	15/06/2009	1.791.177,94	Sim
5	517671	31/12/2004	30/11/2009	1.989.952,32	Sim
6	533903	19/12/2005	30/06/2007	825.758,00	Sim
7	581704	29/12/2006	31/12/2007	208.134,23	Sim
8	590096	28/12/2006	17/12/2011	673.876,00	Sim
9	603284	31/12/2007	31/03/2010	434.131,50	Sim
10	637095	08/12/2008	31/12/2011	742.000,00	
11	654154	25/11/2008	25/08/2012	102.570,00	
12	700265	13/11/2008	31/07/2010	319.692,40	
13	700363	24/11/2008	25/08/2012	584.184,00	
14	701653	29/12/2008	28/12/2009	506.942,65	
15	702227	30/12/2008	31/05/2009	266.500,00	
16	756091	31/08/2011	16/01/2012	153.680,00	

* Grupo de Trabalho e Execução (GTE) com o objetivo de eliminar o estoque de convênios regidos pela IN/STN nº 01/1997.

A situação de atraso, tanto por parte dos convenientes como do próprio INCRA/RS, é crônica, desde vários exercícios sem que a Unidade apresente solução para o problema. A auditoria que analisou as contas do exercício de 2009 apontou esse problema e em março de 2010 o Tribunal de Contas da União, identificando o mesmo problema em âmbito nacional, proferiu o Acórdão nº 578/2010 – Plenário determinando ao INCRA que “9.5.3. apresente a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação para aprimoramento dos controles internos com vistas a mitigar os problemas identificados na gestão de convênios, a exemplo dos elevados estoques de prestações de contas nas situações a comprovar e a aprovar, decorrentes de reiterada inobservância de dispositivos da legislação que rege a celebração, fiscalização e aprovação de contas de convênios e instrumentos correlatos”. O INCRA, então, cria o Plano de Ação Conjunta/2010, aprovado pelo seu Conselho Diretor, com o objetivo de eliminar o estoque de convênios regidos pela IN/STN nº 01/1997. Em 12/03/2012, o INCRA publica a Portaria nº 167, reconstituindo os Grupos de Trabalho e Execução (GTE) nas superintendências regionais, visando a conclusão de 100% do estoque de convênios regidos pela IN/STN nº 01/1997, vencidos e na situação “a aprovar”, sendo 40% em 2012 e 60% em 2013.

No INCRA/RS, os gestores já haviam identificado, em maio/2011, 37 (trinta e sete) convênios vencidos nas situações “a comprovar” ou “a aprovar”, para incluir no projeto denominado “Passivo Zero”. Contudo, os números apresentados acima, mostram que enquanto alguns convênios tiveram sua análise concluída, outros expiraram a vigência, mantendo o estoque de pendências da Unidade. Como indicativo, verificamos novamente a situação das pendências em março/2013, constatando que havia exatamente 37 (trinta e sete) convênios em estoque, mantendo a situação inalterada.



O Relatório de Gestão do exercício de 2011 aponta, no final daquele exercício, dois convênios com prazo expirado na situação “a comprovar” e 34 (trinta e quatro) na situação “a aprovar”, somando 36 (trinta e seis) convênios, quantidade semelhante à encontrada no final de 2012.

Os fatos revelam que a solução da situação encontra-se longe de ser alcançada, apesar das medidas implementadas, sendo, além do descumprimento de normas, um risco potencial ao eficaz acompanhamento da execução de programas e da aplicação de recursos públicos.

Causa

A ausência de uma estrutura administrativa adequada na área de convênios, com organização definida e com atuação efetiva ensejou o passivo de convênios do INCRA/RS.

São atribuições do Superintendente Regional aquelas previstas nos artigos 132 e 136 do Regimento Interno do INCRA, entre elas planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades afetas à Unidade, bem como assinar, renovar, rescindir, alterar e aditar convênios, contratos, acordos e instrumentos congêneres. Assim o Superintendente Regional é responsável pelos fatos apontados em função dos atos de gestão realizados relativos às transferências e também pela ausência de providências efetivas para sanar a situação.

O Chefe da Divisão de Administração, como responsável pela execução orçamentária e financeira da Unidade, por controlar e acompanhar convênios, contratos e instrumentos congêneres, que envolvam transferência de recursos e, também, pelo exame de prestações de contas de convênios, entre outras responsabilidades, igualmente responde pelos fatos apontados.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionada sobre a sistemática utilizada para assegurar que as análises das prestações de contas fossem feitas tempestivamente, a UJ, por meio do expediente sem número, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201300776/003, expediu a seguinte manifestação: “Em função do reduzido número de servidores que realizam a tarefa, não há sistemática que permita atualmente a análise tempestiva dos convênios. A solução, segundo entendemos, passa pela reestruturação do setor”.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Ofício INCRA-RS/nº 478/2013, 19/06/2013, a Unidade acrescentou a seguinte manifestação:

“A Superintendência Regional reconhece as deficiências apontadas pelo Órgão de Controle Interno. De fato, o que é descrito como “Setor de Convênios” sequer consta no regimento interno da Autarquia (Decreto Nº 6.812/2009), e se tratou de um esforço das gestões passadas para solucionar as deficiências nos controles dos convênios. A tentativa de criar um setor com estrutura e pessoal específico para estas atividades esbarrou na falta de renovação dos quadros de pessoal e de previsão regimental. Observa-se como agravante deste quadro as sucessivas e frequentes mudanças de direção da Autarquia em nível regional e nacional (o que tem dificultado a adoção de uma solução de continuidade para resolver o problema).

O atual Setor de Convênios, de fato, não existe mais como o concebido e seu nome é atribuído ao Serviço de Contabilidade, que é encarregado da análise das prestações de contas dos convênios.

A formalização e acompanhamento da execução de convênios são realizados pelas Divisões finalísticas, responsáveis pelos recursos descentralizados (por exemplo, no Artigo 117, Inciso II, item “d”, do Decreto Nº 6.812/2009, verifica-se que cabe às



Divisões finalísticas “analisar, elaborar, supervisionar e fiscalizar os convênios, contratos, ... e demais instrumentos congêneres firmados no âmbito de sua competência”), mas muitos dos problemas da formalização e da execução são detectados apenas no momento da prestação de contas, ou seja, posterior à execução. A atual administração (ciente destas deficiências do próprio Regimento Interno da Autarquia) está imbuída em resolver de forma definitiva este problema e, inclusive, estabeleceu como meta de trabalho, no Plano de Ação 2013/2014 da SR.11 enviado à Brasília (Anexo 3, item Gestão de Convênios), as ações e prazos para uma solução sistêmica desta questão, incluindo o aperfeiçoamento do controle de convênios e o aperfeiçoamento do fluxo de convênios”.

Ainda no Ofício INCRA-RS/nº 478/2013, consta a seguinte manifestação:

“No Plano de Ação 2013/2014 da SR.11 enviado à Brasília (Anexo 3, item Gestão de Convênios), consta ações previstas para implementar a efetiva fiscalização técnica para o cumprimento das metas físicas dos convênios; realizar diagnóstico dos convênios com inconsistências e com prazo de vigência expirado; e implementar o Plano de Ação Conjunta Portaria/P/167/2011, que trata sobre atendimento do acordo do TCU que determina zerar o estoque de convênio (1.485 Convênios Sede e Regionais)”.

Análise do Controle Interno

As pendências de resolução de convênios é situação crônica da UJ, que reduz a situação à carência de recursos humanos. Se, de fato, essa carência é um entrave significativo, por outro lado não se verificam ações efetivas para constituir um setor ou divisão na Unidade com o objetivo de gerenciar as transferências voluntárias.

O INCRA/RS dispõe de apenas dois servidores no Serviço de Contabilidade para analisar todas as prestações de contas de convênios, sendo que as atividades desses servidores são limitadas e não abarcam todo o fluxo de ações relativas às transferências. Essas ações estão pulverizadas na estrutura da UJ, de acordo com o objeto dos convênios, faltando um elo entre elas. Por outro lado, as transferências voluntárias representam parcela significativa do orçamento da UJ, correspondendo a mais da metade do valor total empenhado em 2012, demandando, assim, uma atenção prioritária do INCRA/RS.

Contudo, ainda que os gestores manifestem a intenção de uma “solução sistêmica”, o documento apresentado (Anexo 3) não inclui esse tipo de solução. O quesito “aperfeiçoar controle de convênios” do referido documento tem como meta exclusiva “Implementar melhorias no sistema de convênios da SR (Banco de Dados interno)”, já o quesito “Aperfeiçoar fluxo de convênios” tem como meta “Reduzir irregularidades apontadas pelos órgãos de controle”. Dessa foram, as ações do INCRA/RS não caracterizam uma solução sistêmica.

Verifica-se, ainda, no Plano de Ação referido pelos gestores, uma protelação das metas estabelecidas na Portaria INCRA nº 167/2012. Essa Portaria prevê a eliminação do estoque de convênios firmados sob a égide da IN/STN/MF/ nº 01 até o final de 2013 e assim estava estruturado o cronograma de execução do INCRA/RS. Com o Plano de Ação apresentado, a resolução desses convênios ficou protelada para o final de 2014.

Assim, os problemas estruturais, além da carência de recursos humanos, precisam ser solucionados, dando a devida prioridade para a área de transferências, para que seja eliminado o passivo de convênios da Unidade, assim como uma série de fragilidades já apontadas, originadas das deficiências no sistema de controles internos da área.

Recomendações:



Recomendação 1: Organizar uma estrutura administrativa eficaz para a gestão de transferências voluntárias.

3.3 Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento

3.3.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

3.3.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação de Governo 8396 - "Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento".

Fato

Trata-se da Ação de Governo 8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, que tem por finalidade prover ou recuperar a infraestrutura básica dos projetos de assentamento rural, necessária à viabilização do processo produtivo e do desenvolvimento sustentável.

Essa ação teve uma representatividade de 33,34% do valor empenhado no exercício pelo INCRA/RS, o que equivale a R\$ 19.284.141,59 (dezenove milhões duzentos e oitenta e quatro mil cento e quarenta e um reais e cinquenta e nove centavos). Contudo, desse valor, foram executados (liquidados) somente R\$ 278.708,62 (duzentos e setenta e oito mil setecentos e oito reais e sessenta e dois centavos), conforme tabela a seguir:

Despesa empenhada	Representatividade	Despesa liquidada	% executado
R\$ 19.284.141,59	33,34%	R\$ 278.708,62	1,45 %

3.3.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

3.3.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Ação de Governo 8396 - "Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento".

Fato

Considerando que foram executados (liquidados) somente 1,45% (R\$ 278.708,62) do valor empenhado (R\$ 19.284.141,29) no exercício pelo INCRA/RS, foram solicitados, por meio da SA nº 201305865/010, de 03/05/2013, esclarecimentos complementares aos dispostos no Relatório de Gestão.

Por meio do Ofício nº OF/INCRA-RS/nº 384/2013, de 07/05/2013, o INCRA/RS apresentou a seguinte manifestação:

“Do montante de recursos empenhados em 2012 (R\$ 19.284.141,59), destacam-se os empenhos realizados para atender convênio com o Governo do Estado (87% do total, R\$ 16.822.313,18) e para atender licitações de obras de infraestrutura realizadas pelo INCRA/RS (7% do total, R\$ 1.395.651,16). Todos estes valores foram inscritos em RAP.

O convênio com o Governo do Estado tem como objeto a implantação e recuperação de estradas nos projetos de assentamento do RS, através da aquisição de patrulha



mecanizada, sendo que quase a totalidade dos valores previstos para o INCRA/RS foram empenhados em 2012. O projeto apresentado pelo conveniente foi considerado como pré-projeto, sendo concedido o prazo de 90 dias para apresentação do projeto básico completo, sendo que somente após aprovação do mesmo o convênio estaria apto para pagamento da primeira parcela pelo INCRA (R\$ 9.000.000,00), o que ocorreu somente no final do mês de abril/2013.

As licitações de obras de infraestrutura no INCRA/RS (implantação/recuperação de estradas no PA Viamão, contratação de 35 projetos executivos de redes de abastecimento de água e contratação de projeto para implantação de uma escola técnica no PA Santa Rita de Cássia II em Nova Santa Rita/RS) foram finalizadas no final do exercício de 2012. Nestes casos, os recursos foram empenhados e os contratos foram assinados em 2012, e as obras/serviços foram iniciadas somente em 2013, razão pela qual todos os recursos foram inscritos em RAP”.

No tocante à expressiva diferença entre a despesa empenhada R\$ (19.284.141,29) e a meta financeira prevista (R\$ 2.014.184,00), constatada nas informações do Relatório de Gestão, o INCRA/RS informou o seguinte:

“A meta financeira prevista origina-se do “*Plano de Compromissos 2012*”, documento que foi elaborado pelo INCRA/Sede e acordado com as Superintendências do INCRA no início do exercício, onde foram estabelecidas as metas físicas e os limites orçamentários para cada ação. São montantes estimados no início do exercício, de acordo com os valores aprovados na Lei Orçamentária Anual e destinados ao MDA/INCRA.

Durante o decorrer do exercício estes valores podem ser ampliados em algumas ações, em virtude de suplementações orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional ou decorrente da transferência ou remanejamento de recursos entre as Superintendências Regionais do INCRA, tendo em vista a não operacionalização dos recursos disponibilizados em tempo hábil. Isto ocorre geralmente no final de cada exercício e, historicamente, o INCRA/RS tem recebido recursos adicionais na ação infraestrutura, tendo em vista a existência de banco de projetos e tratativas em estágio avançado para a formalização de convênios para a execução de obras em assentamentos, seja com municípios ou com o Governo do Estado.

Em 2012, o grande diferencial que potencializou a grande diferença entre a meta financeira prevista (R\$ 2.014.184,00) e a despesa empenhada (R\$ 19.284.141,59) foi a formalização do convênio com o Governo do Estado para a implantação e recuperação de estradas nos projetos de assentamento do RS, através da aquisição de patrulha mecanizada. Este convênio foi negociado pela Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado diretamente com a Direção do INCRA/Sede, tendo em vista a grande demanda de implantação e recuperação de estradas nos assentamentos do RS. Assim, o montante de mais R\$ 16.822.313,18 foi descentralizado para o INCRA/RS no final do exercício para a concretização do referido convênio”.

Em relação à incompatibilidade observada entre a execução da meta física (nenhuma família atendida) e financeira (R\$ 278.708,62) da referida ação de governo, o INCRA/RS manifestou-se conforme segue:

“A meta financeira realizada (R\$ 278.708,62) se refere ao montante de valores pagos em 2012 referentes aos empenhos realizados com o orçamento do mesmo exercício, sem considerar os RAP de exercícios anteriores. A meta física realizada (zero) se refere a ações iniciadas em 2012 e concluídas no mesmo ano, sem considerar as ações iniciadas em anos anteriores.

No caso da ação 8396, por definição do INCRA/Sede, considera-se meta iniciada a partir da publicação do Termo de Convênio/Contrato no Diário Oficial da União e considera-se meta realizada somente após a emissão do Termo de Recebimento Provisório da obra. Sabe-se que as obras de infraestrutura são ações que, no geral, a sua



execução ultrapassa um exercício, tendo em vista que são ações complexas e demoradas. Neste sentido, em 2012 não foram concluídas ações de infraestrutura que foram iniciadas no mesmo exercício, ainda mais que a maior parte das mesmas foram iniciadas no final do ano. Por outro lado, 1.014 famílias foram consideradas atendidas com obras de infraestrutura finalizadas em 2012, todas com ações iniciadas em anos anteriores.

A execução financeira realizada decorre do pagamento das despesas correntes de suporte operacional da ação (diárias e suprimentos), além do pagamento de contrato de fornecimento de combustível e lubrificantes para a patrulha mecanizada do INCRA que atua nos assentamentos do município de Santana do Livramento (que não é computado como meta física executada)”.

4 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário

4.1 Administração da Unidade

4.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações apresentadas pelo INCRA/RS no Relatório de Gestão concernentes ao item Gestão do Patrimônio Imobiliário.

Fato

A partir de cotejamento realizado entre as informações apresentadas pelo INCRA/RS no Relatório de Gestão (Quadro A.7.3 - Discriminação dos Bens Imóveis de Propriedade da União sob responsabilidade da UJ) e as informações do SPIUnet, observamos as seguintes inconsistências:

RIP	Item divergente	Informação SPIUnet	Relatório de Gestão (Quadro A.7.3)
1)8801.00507.500.1	Data da avaliação	04/12/2001	22/08/2011
2)8801.00508.500.7	Valor Reavaliado	R\$ 581.911,18	R\$ 160.173,37
3)8851.00016.500.6	Valor Reavaliado	R\$ 14.592,88	R\$ 15.577,16
	Data da avaliação	19/08/2011	“Indeterminado”

O gestor, por meio do Ofício OF/INCRA-RS/nº 328/2013, de 22/04/2013, apresentou as justificativas a seguir:

“1) No campo Dados da Avaliação(SPIUNET) a data é 30/07/2009;

2) Por erro na informação foi informado o valor da benfeitoria de R\$ 160.173,37. Permanece o valor SPIUNET R\$ 581.911,18.

3) Por erro na informação foi informado o valor anterior a avaliação que foi baseada em Certidão de Valor Venal da Prefeitura de Esteio de R\$ 14.592,88.”

A manifestação do gestor confirma as inconsistências apontadas. Em relação ao item 1 acima, cabe ressaltar que existe no registro do imóvel no Sistema SPIUnet uma incoerência entre as datas de avaliação dos campos “dados da avaliação (data de avaliação: 30/07/2009)” e “dados do imóvel (data de avaliação: 04/12/2001)”. Assim, a manifestação do gestor reporta mais uma inconsistência nos registros internos do SPIUnet, além daquela apresentada no Relatório de Gestão. Em relação ao item 2, a UJ confirma o erro no Relatório de Gestão. Finalmente, no item 3, o gestor afirma que o



valor da reavaliação com erro é aquele do SPIUnet, contudo não justifica a ausência de informação relativa à data da reavaliação.

4.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Imóvel locado de terceiro não cadastrado no SPIUnet.

Fato

Foi identificada a ausência de registro, no SPIUnet, do imóvel locado de terceiros pelo INCRA/RS, no Município de São Gabriel/RS, tanto no exercício de 2012 como em 2011, embora o Quadro A.7.2 do Relatório de Gestão aponte a existência de um imóvel locado de terceiros em 2011 e 2012.

Causa

Falhas no sistema de controles internos administrativos na área de gestão de imóveis, em especial quanto às rotinas de registro e atualização de informações no SPIUnet.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao item 1 da Solicitação de Auditoria nº 201305865/003, de 11/04/2013, o INCRA/RS, por intermédio do Ofício OF/INCRA-RS/nº 328/2013, de 22/04/2013, apresentou a seguinte justificativa:

“Não temos informações, nem treinamento, quanto a como operar o SISTEMA SPIUNET no que se refere à inserção de dados de imóveis alugados pela Autarquia. Houve uma tentativa de cadastrar imóveis alugados no exercício de 2011, e o sistema pede, já de início, o número SPIU, informação que o imóvel alugado não tem. Em 2012 visitamos a SPU que informou que pretende realizar curso de formação para usuários do sistema, porém, sem data definida.”

Complementando, em resposta à versão preliminar do Relatório de Auditoria, o INCRA/RS, por meio do Ofício OF/INCRA-RS/nº 478/2013, de 19/06/2013, informou o que segue:

“Foi contatada a Secretaria de Patrimônio da União, por telefone, e novamente não obtivemos informação de como proceder à inserção do imóvel locado em São Gabriel no Sistema SPIUnet. Porém, entendendo que é possível fazer esse registro, motivados pela afirmação reiterada dos técnicos da CGU, buscamos informação quanto a essa possibilidade. Após algumas leituras e tentativas no sistema, conseguimos registrar o imóvel alugado de São Gabriel, o qual consta anexo extrato retirado do SPIUnet (Anexo 4).”

Análise do Controle Interno

As manifestações apresentadas pelo gestor não afastam a impropriedade constatada. Observa-se que, em que pese tenha obtido êxito no registro do imóvel alugado no SPIUnet, os controles das rotinas e procedimentos adotados pelo INCRA/RS na gestão dos Bens de Uso Especial da União sob sua responsabilidade foram insuficientes para evitar inadequações quanto ao tempestivo registro do imóvel no Sistema SPIUnet.



Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os controles administrativos na área de gestão de imóveis, adotando rotinas e procedimentos visando o tempestivo registro e atualização no SPIUnet dos bens imóveis sob sua responsabilidade.

4.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Avaliações de 05 imóveis sob a responsabilidade do INCRA-RS encontram-se com validade vencida há mais de 09 anos no SPIUnet.

Fato

Foram identificados 5 (cinco) imóveis de um total de 10 (dez) cadastrados no SPIUnet e sob a responsabilidade do INCRA-RS, cujos prazos de validade da avaliação encontravam-se vencidos desde 04 de dezembro de 2003.

Abaixo segue tabela dos imóveis que se encontravam nesta situação:

Seq.	RIP	Data da Reavaliação	Prazo de validade	Valor Reavaliado (conforme SPIUnet)
01	880100507.500.1	04/12/2001	04/12/2003	320.817,67
02	880100508.500.7	04/12/2001	04/12/2003	581.911,18
03	880100509.500.2	04/12/2001	04/12/2003	581.911,18
04	880100510.500.8	04/12/2001	04/12/2003	581.911,18
05	880100511.500.3	04/12/2001	04/12/2003	581.911,18

Causa

Falhas no sistema de controles internos administrativos na área de gestão do patrimônio imobiliário, em especial quanto às rotinas de reavaliação dos imóveis e registro das informações no SPIUnet.

Manifestação da Unidade Examinada

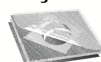
Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305865/003, de 11/04/2013, o INCRA-RS, por intermédio do Ofício OF/INCRA-RS/nº 328/2013, de 22/04/2013, apresentou a seguinte justificativa:

“Conforme informado no Relatório de Gestão 2012, existe uma grande dificuldade de interlocução entre o INCRA-RS e a Secretaria de Patrimônio da União.

Atualmente, conforme e-mail anexados que demonstram as tentativas de contactação em 2011 e 2012, estamos aguardando retorno da Secretaria de Patrimônio da União para reavaliação de alguns imóveis.”

Complementando, em resposta à versão preliminar do Relatório de Auditoria, o INCRA-RS, por meio do Ofício OF/INCRA-RS/nº 478/2013, de 19/06/2013, informou o que segue:

“Quanto aos procedimentos de operacionalização do sistema SPIUnet, reiteramos informação quanto a existência de uma grande dificuldade de interlocução entre o INCRA-RS e a Secretaria de Patrimônio da União, o que dificulta a atualização e inserção de dados no sistema. Com relação às avaliações dos imóveis apontados com data de reavaliação vencida, informamos que também, após leituras e tentativas no sistema, conseguimos alterar as datas de avaliação dos imóveis, porém os valores ainda



precisam ser revistos. Esta revisão se dará a partir de orientações concretas da Secretaria do Patrimônio da União, cujo ofício pedindo esclarecimentos foi encaminhado (Anexo 5).”

Análise do Controle Interno

A primeira manifestação apresentada pelo gestor não afastou a impropriedade constatada, uma vez que entre a data de envio do primeiro e-mail e a data do segundo se passaram mais de 9 (nove) meses. Soma-se a isto a ausência de comprovação de que tais comunicações tenham sido efetivamente recebidas pelo órgão destinatário.

Cabe ressaltar que é responsabilidade dos gestores a realização da reavaliação dos imóveis, conforme o Manual do SIAFI, capítulo 2, seção 211, assunto 021107 - Imóveis de Propriedade da União:

“3.1.3.6 - As avaliações ou reavaliações dos imóveis cadastrados devem ser periodicamente realizadas/revisadas pelos Órgãos ou Entidades, a fim de que os valores apurados estejam em consonância com mercado imobiliário”.

Observa-se que, apesar de ter encaminhado ofício à SPU solicitando esclarecimentos, os controles das rotinas e procedimentos adotados pelo INCRA/RS na gestão dos Bens de Uso Especial da União sob sua responsabilidade foram insuficientes para evitar inadequações quanto aos registros dos imóveis no Sistema SPIUnet.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar a reavaliação dos 5 (cinco) imóveis que se encontram com validade da avaliação vencida, assim como o registro dessas informações no Sistema SPIUnet.

4.1.2 QUANTITATIVO DE PESSOAL

4.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Utilização de mão-de-obra terceirizada na atividade-fim do órgão contratante, em desacordo com o disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal e do artigo 1º do Decreto nº 2271/97.

Fato

A Unidade, em 18/03/2008, autuou o processo nº 54.220.000606/2008-45, dando início a procedimento licitatório, “na forma da documentação anexa”, conforme o Memo INCRA/SR(11)/A/Nº 107/2008, sem maiores especificações. Compulsando os autos, verifica-se tratar-se o objeto da contratação de empresa para a prestação de serviços de secretariado do Gabinete da Superintendência (seis postos de trabalho) e prestação de serviços de secretariado dos demais serviços da superintendência (vinte e cinco postos) e ainda um posto de serviço de manutenção e manobrista. Foi realizada pesquisa de preços, por meio de correio eletrônico e anexados outros documentos como, por exemplo, Convenção Coletiva de Trabalho dos empregados em empresas de asseio e conservação, planilhas de custos elaboradas pelo INCRA e Projeto Básico. A partir da realização do Pregão nº 006/2008 foi firmado o contrato de prestação de serviços nº RS1350/2008, em 25/04/2008, com a empresa Martins Assessoria e Auditoria Fiscal SC



Ltda., de CNPJ nº 00.932.422/0001-03. O contrato foi aditado em 10/03/2009, acrescentando mais um posto de trabalho de secretariado no escritório do INCRA/RS na cidade de São Gabriel. O Contrato foi repactuído ao longo dos exercícios subsequentes, por meio de termos aditivos.

Ocorre que a mão-de-obra contratada vem sendo utilizada não somente na atividade meio, mas também na atividade fim da Unidade, conforme se depreende da redução dos quadros da unidade ao longo dos últimos dez anos e das informações prestadas pela Unidade no que tange às atividades exercidas pelos contratados terceirizados, em documentos como por exemplo, o Memorando INCRA/SR11/G nº 100/2012 de 20/04/2012, cujo excerto transcreve-se a seguir:

“Informamos que este contrato de serviços terceirizados é de extrema importância para o andamento dos trabalhos desta Superintendência Regional. Na atual conjuntura de redução do quadro de servidores (seja pela aposentadorias, seja pelas nomeações de outros concursos públicos) o apoio prestado por estes trabalhadores é o que mantém, mesmo que precariamente, o nível de atividade da SR11/RS.”

Assim como o documento OF/INCRA-RS/ nº 367/2013, de 02/05/2013, em que instada a discorrer acerca da rotina de análise e de concessão dos valores liberados pelo INCRA/RS, a título de créditos de instalação, por meio da Solicitação de Auditoria nº 2013005865/006, a Unidade informou:

“Para o desenvolvimento dessas atividades a Divisão de Desenvolvimento desta Superintendência Regional conta com os seguintes colaboradores:

- a) Uma servidora em cargo comissionado
- b) Três colaboradoras terceirizadas
- c) Uma estagiária.”

Estes documentos são apenas exemplos que demonstram que os contratados vêm desempenhando atividades inerentes a cargo previsto no Plano de Cargos da Unidade, o cargo de Técnico-Administrativo, conforme inciso IV, do parágrafo 1º, do artigo 1º da Lei nº 11090 de 7 de janeiro de 2005.

O fato vai de encontro ao disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, bem como ao disposto no Decreto nº 2.271/97 de 07/07/97, configurando-se em execução indireta de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da unidade.

Causa

Inadequação dos controles internos da Unidade na área de gestão de contratos, permitindo a extrapolação dos termos da avença firmada, com a alocação de empregados terceirizados em atividade prevista no Plano de Cargos da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade foi instada a apresentar justificativas para o fato, bem como a disponibilizar ofícios/documentos enviados ao órgão superior (Ministério do Desenvolvimento Agrário) ou, ainda, ao órgão responsável pela autorização à contratação de pessoal na Administração Federal (Ministério do Planejamento), requerendo a contratação, pela via legal, ou seja, por meio de concurso público, para o cargo de Técnico-administrativo, previsto no Plano de Cargos da Unidade, manifestando-se, por meio do Ofício INCRA-RS/nº 390/2013 como segue:

“Não verificamos que os contratados terceirizados desempenham atividades inerentes ao cargo citado, pois, conforme a Lei Nº 11.090 de 07/01/2005, Art. 1º, § 1º, Inciso IV, as atividades do Técnico Administrativo seriam: *“exercício de atividades administrativas e logísticas de nível intermediário relativas ao exercício das*

competências constitucionais e legais a cargo do INCRA”. Tais atividades compreendem as operações de controle patrimonial e de almoxarifado, controle de diárias e suprimentos, licitações, contratos, serviços gerais, e de recursos humanos e principalmente a atuação nos sistemas de governo (tais como SIASG, SIAFI, SIAPE e SPIUNET entre outros). Todas estas operações são executadas por servidores concursados. Já as atividades de secretariado referem-se a atividades **auxiliares** e estão reguladas pelo Ministério do Trabalho conforme CBO N° 3515.05. (<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/ResultadoFamiliaCaracteristicas.jsf>). Apenas para ressaltar, todos os processos licitatórios são analisados pela Procuradoria Federal Especializada, que nada opôs a contratação.

De qualquer forma, o quadro dos Técnicos administrativos desta Superintendência é preocupante. Conforme quadro (anexo no CD), dos 17 servidores com este perfil, 15 se encontram em condições de aposentadoria (recebendo abono permanência). Desde 2005 não é realizado concurso para este cargo na Autarquia. Em nível nacional, a situação não é diferente (como pode ser verificado pelos dados da força de trabalho da Autarquia, apresentados pelo INCRA/SEDE em Brasília, no evento Fórum Nacional de Planejamento Estratégico em 2011). Em várias ocasiões esta Superintendência Regional enviou correspondência para o INCRA/SEDE, atendendo recomendação da CGU, relatando preocupação com a reposição dos Quadros desta Autarquia.”.

A Unidade, na ocasião do recebimento do Relatório Preliminar de Auditoria, manifestou-se por meio do Ofício nº 478/2013 de 19 de junho de 2013, em relação a este ponto, como segue:

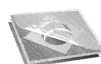
“Primeiramente informamos que o contrato RS1350/2008 finalizou sua vigência em 19 de maio de 2013. Foi realizada nova licitação e contratação de postos de trabalho, prevendo 32 (trinta e duas) vagas para recepcionistas e 1 (uma) vaga para técnico em mecânico. As atividades exercidas nestes postos atendem as disposições do CBO (Classificação Brasileira de Ocupações) – emitida pelo Ministério do Trabalho.”

Análise do Controle Interno

Existem diversos processos e decisões do Tribunal de Contas da União que tratam da terceirização irregular de serviços no âmbito da Administração Pública Federal. O TCU, por meio do Acórdão nº 1.520/2006-TCU-Plenário, tomou ciência da proposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP para diminuir gradualmente, entre os anos de 2006 e 2010, a terceirização irregular de postos de trabalho na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, mediante a substituição dos terceirizados por servidores concursados.

De acordo com as regras estabelecidas no Decreto nº 2.271/97, normativo legal que dispõe sobre a contratação de serviços pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional, não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. Ainda conforme o Decreto, as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

A função de secretária diverge da função de recepção, portanto, não se encontra entre as atividades previstas nos termos do Decreto. Ademais, em que pesem os termos do contrato e a manifestação da Unidade, a situação apontada no OF/INCRA-RS/ nº 367/2013, de 02/05/2013, demonstra a realidade fática, pois é improcedente que um servidor, com função de Supervisão, não possuindo nenhum outro servidor efetivo em



seu setor, possua três secretárias e mais uma estagiária e que estes executem, somente atividades de apoio, diferentes do “exercício das atividades administrativas e logísticas de nível intermediário, relativas às competências institucionais e legais a cargo do INCRA”, consoante a previsão legal do no Plano de Cargos da Unidade, conforme inciso IV, do parágrafo 1º, do artigo 1º da Lei nº 11090 de 7/01/2005, referente ao cargo de Técnico-Administrativo.

A manifestação da Unidade, por ocasião do Relatório Preliminar, com relação ao fato, não elide o apontamento, tendo em vista que o encerramento do contrato RS 1350/2008, e sua substituição por outro contratado, ocorreram durante a gestão de 2013.

Recomendações:

Recomendação 1: Fazer cumprir os contratos firmados para a contratação de empregados terceirizados, zelando para que as atividades das secretárias contratadas restrinjam-se às pactuadas no contrato e não se confundam com as atividades-fim da Unidade.

4.1.3 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

4.1.3.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da utilização, pelo INCRA-RS, de critérios e princípios de sustentabilidade ambiental em suas aquisições e contratações.

Fato

O INCRA/RS, por meio do Ofício nº OF/INCRA-RS/nº 321/2013, de 16/04/2013, informou que realizou os seguintes procedimentos licitatórios sustentáveis, no exercício de 2012:

Nº do contrato (no SIASG)	Modalidade de Compra	Objeto do contrato (conforme SIASG)	Nome Fornecedor/CNPJ	Valor Contratado
RS/0056/2012	Tomada de Preços 02/2012	Implantação/Recuperação de 16,7 Km de estradas vicinais.	Construlix - Construções e Saneamento Ltda. 07.639.422/0001-50	R\$ 414.243,72
RS/0053/2012	Tomada de Preços (Técnica e Preço) 05/2012	Contratação de Projetos Executivos de Arquitetura e Complementares, para Implantação de Unidade do IEJC.	Elite Engenharia Ltda – ME 10.814.468/0001-73	R\$ 355.500,00
RS/0051/2012	Dispensa de Licitação devido a Tomada de Preços nº 04/2012 não ter interessados	Construção de Unidade de Beneficiamento de Vegetais com área de 167 m².	Dossel Arquitetura e Meio Ambiente Ltda. 13.815.663/0001-06	R\$ 188.331,32
Ata de Registro de preços nº 14/2012	Pregão Eletrônico nº 10/2012	Aquisição de lona, para atender as necessidades da Superintendência Regional do Rio Grande do Sul – INCRA/RS	Rijota Comercio de Equipamentos LTDA 07.913.842/0001-83	R\$ 75.135,00



A partir do exame dos editais licitatórios relacionados aos processos selecionados para análise, verificou-se a utilização dos seguintes critérios de sustentabilidade ambiental:

i) Tomada de Preços nº 04/2012 (Contrato RS/0051/2012): a empresa executora da obra deve apresentar ao INCRA/RS plano de resíduos da construção, prevendo a disposição final e adequada dos resíduos da construção. Também foi exigida a comprovação de utilização de madeira de origem legal para cobertura da edificação. Ainda, devem ser utilizadas telhas de fibrocimento livres de amianto;

ii) Pregão Eletrônico nº 10/2012 (Ata de Registro de Preços nº 14/2012): a lona plástica (item a ser adquirido) tem que ser de material reciclado.

Conforme análise dos processos acima, verifica-se que o INCRA/RS mantém rotinas que permitem a inserção, nos editais licitatórios, de critérios de sustentabilidade dispostos na IN/SLTI-MP nº 1/2010 e na Portaria/SLTI-MP nº 2/2010.

4.1.4 FORMALIZAÇÃO LEGAL

4.1.4.1 CONSTATAÇÃO

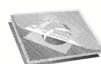
Pesquisa prévia de preços realizada em desacordo com a orientação jurisprudencial do Tribunal de Contas da União.

Fato

A Unidade celebrou o contrato de prestação de serviços nº RS1350/2008, decorrente do Pregão nº 006/2008, com a empresa Martins Assessoria e Auditoria Fiscal SC Ltda., de CNPJ nº 00.932.422/0001-03, tendo como objeto a contratação de empresas para a prestação de serviços terceirizados. O contrato foi prorrogado, ao longo dos exercícios subsequentes, por meio de termos aditivos. Constatou-se que em cada uma das 5 prorrogações efetuadas no contrato, a Unidade, anteriormente ao envio da minuta do Termo Aditivo para análise da Procuradoria-Federal, realizou pesquisa prévia de preços, na maioria das vezes, com pelo menos duas empresas pertencentes ao mesmo grupo familiar (conforme consulta ao Sistema CNPJ da Receita Federal, bem como declaração constante no Ofício INCRA/RS nº 342/2013). O fato vai de encontro à Jurisprudência do TCU, exarada no Acórdão nº 4561/2010, conforme transcrição que segue:

“Assunto: DISPENSA DE LICITAÇÃO. DOU de 28.07.2010, S. 1, p. 210. Ementa: determinação à 11ª Superintendência de Polícia Rodoviária Federal (SPRF/PE) para que, nos processos de dispensa de licitação ou convite, ao realizar pesquisa de preços, verifique quem são os sócios das empresas consultadas, a fim de evitar que empresas que possuem sócios em comum participem de um mesmo processo, garantindo, dessa forma, a competitividade e a lisura do processo, em cumprimento aos princípios esculpidos no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e no art. 37, “caput”, da Constituição Federal (item 9.4.1, TC-032.800/2008-0, Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara).”.

Ressalte-se ainda que o Acórdão nº 3889/2009 da 1ª Câmara, determina que a pesquisa de preços deva conter a caracterização completa das empresas consultadas (endereço completo, acompanhado de telefones existentes). No entanto, verificou-se que as empresas consultadas na pesquisa e que pertenciam aos mesmos sócios da contratada, declaravam na resposta à pesquisa de preços, endereços diversos daquele constante não sistema da Receita Federal (onde o endereço está idêntico ao da empresa contratada). Além dos Acórdãos supracitados, a Procuradoria-Geral Federal da Advocacia-Geral da União, emitiu o Parecer Normativo nº 02/2012/GT359/DEPCONS/PGF/AGU da Procuradoria-Geral Federal, estabelecendo diretrizes a serem seguidas pelo Administrador na elaboração da pesquisa de preços.



Causa

Fragilidade nos controles internos na área de procedimentos licitatórios.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada acerca do fato, a Unidade assim manifestou-se:

“Em relação aos critérios de pesquisa de preços: é enviado e-mail para todas as empresas que normalmente participam em certames de licitação e que prestam serviços de terceirização, conforme folhas 212 e 213 (onde estão indicadas, no cabeçalho, todas as empresas que receberam correspondência eletrônica). E quando da dificuldade em obter orçamentos ainda são feitas ligações para a obtenção dos preços. Não há escolhas dos orçamentos anexados. São anexados os preços das empresas, que enviam por livre e espontânea vontade, aliás, o que é muito difícil, pois as mesmas não querem dispendar seu tempo fornecendo orçamentos à área pública e alegam custos decorrentes deste processo. Na medida em que são conseguidos os orçamentos, estes são anexados ao processo.

Em relação à discriminação da pesquisa de preço constar prestação de serviços de recepção, ao invés de secretariado, creditamos a um equívoco na hora da digitação do e-mail. Entendemos, no entanto que tal equívoco não compromete os valores apresentados, pois normalmente os valores pagos a secretários são, inclusive, maiores que os de recepcionistas.

Há de se ressaltar, também, que os valores reajustados anualmente neste contrato se referem exclusivamente aos impactos das convenções coletivas de trabalho e de decretos municipais de reajuste de passagens de ônibus. Portanto, não há razão para se supor que os preços de mercado poderiam ser maiores que os praticados no contrato (visto que os demais componentes da planilha de custos não sofreram qualquer reajuste durante toda a vigência do contrato e, a economia do país não passou por nenhum processo deflacionário neste período).”

A Unidade, na ocasião do recebimento do Relatório Preliminar de Auditoria, manifestou-se por meio do Ofício nº 478/2013 de 19 de junho de 2013, em relação a este ponto, como segue:

“Esta Autarquia Federal, em seus procedimento (sic) licitatórios, sempre atentou para que as pesquisas de preços de fato demonstrassem os preços praticados no mercado. Ainda, havendo indícios de que as empresas contratadas estão se utilizando de má-fé para com o serviço público, através de conluio, é realizada pesquisa junto ao SICAF para apurar a relação eventualmente existente entre as empresas.

Com relação ao caso em questão, trazemos recomendação do TCU - ACÓRDÃO Nº 1211/2013 – TCU-Plenário – em que sugere alterações ao Ministério do Planejamento, na IN nº 02/2008, quanto à contratação terceirizada, o qual passamos a transcrever:

“9.1.17 a vantajosidade econômica para a prorrogação dos contratos de serviço continuada estará assegurada, dispensando a realização de pesquisa de mercado, quando:

9.1.17.1 houver previsão contratual de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência da lei;

9.1.17.2 houver previsão contratual de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de



acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais.”

Conforme já informado em resposta de Solicitação de Auditoria, o caso em questão adequa-se à recomendação mencionada.”

Acrescentou, ainda:

“Informamos que o Regimento Interno da Instituição já direciona ao Serviço de Administração Geral e Serviços Gerais a incumbência de realizar as contratações da Autarquia, estando nisso incluídas as pesquisas de preços. O responsável para realizar o levantamento, dependendo da demanda, pode ser qualquer um dos servidores que trabalham na atividade de licitações e contratos.”

Análise do Controle Interno

O fato é que desde a primeira renovação, em abril de 2009, a Unidade vem subsidiando os pedidos de renovação contratual com pesquisa de preços contendo consultas efetuadas a empresas pertencentes aos mesmos sócios da empresa contratada cuja renovação contratual estava sendo pleiteada. Não havendo, portanto, nas palavras do Exmo. Ministro do TCU Augusto Nardes, proferidas por ocasião do Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara, “garantia da competitividade e da lisura do processo, em cumprimento aos princípios esculpidos no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e no art. 37, “caput”, da Constituição Federal”.

A manifestação da Unidade, por ocasião da emissão do Relatório Preliminar, não apresentou novos elementos, pelo que mantemos o apontamento.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer procedimentos que contemplem a verificação de relacionamentos entre as empresas consultadas, a fim de dar fiel cumprimento às disposições contidas nos Acórdãos nº 4561/2010 e 3889/2009 do Tribunal de Contas da União.

Recomendação 2: Recomendamos o cumprimento do disposto na conclusão do Parecer Normativo da Procuradoria-Geral Federal, DEPCONSU/PGF/AGU Nº 02/2012, que versa acerca da pesquisa de preços: I. A Administração deve instruir todos os autos de processos administrativos voltados à contratação de bens e serviços com pesquisa de preços adequadamente parametrizada, ampla e atualizada, que reflita, efetivamente, o preço praticado no mercado.

Recomendação 3: Recomendamos o cumprimento do disposto na conclusão do Parecer Normativo da Procuradoria-Geral Federal, DEPCONSU/PGF/AGU Nº 02/2012, que versa acerca da pesquisa de preços: II. Com o intuito de disciplinar a correta instrução dos autos com a pesquisa de preço adequada, é recomendável que a Administração edite ato normativo interno, disciplinando, os seguintes aspectos: a) Indicação do setor responsável pela realização da pesquisa de preços; b) Definição de modelo de formulário de pesquisa de preços, que imponha a indicação da empresa consultada, com a sua qualificação completa, ramo empresarial a que se dedique, e indicação dos seus



sócios; c) Determinação de padrão de análise das pesquisas de preços, e a responsabilidade pela execução deste estudo.

4.1.5 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

4.1.5.1 CONSTATAÇÃO

Pagamentos realizados indevidamente pelo INCRA/RS à Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), referentes às faturas dos meses de março e abril de 2012, nos valores de R\$ 7.171,05 e R\$ 1.605,00, respectivamente.

Fato

Constatou-se que o INCRA/RS incluiu indevidamente nos pagamentos realizados à Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), concernente às faturas dos meses de março e abril de 2012 os seguintes valores (rubricas):

i) fatura março/2012:

Rubrica (item da fatura)	Valores
Juros moratórios	R\$ 5.215,87
Atualização monetária	R\$ 1.397,11
Multa por atraso	R\$ 558,07
Total	R\$ 7.171,05

ii) fatura abril/2012:

Rubrica (item da fatura)	Valores
Tributos Federais Retidos na Fonte	R\$ 1.605,00

Causa

Deficiências das rotinas relativas aos cálculos que visam o pagamento das faturas referentes aos serviços prestados.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305865/008, de 30/04/2013, o INCRA/RS encaminhou o Ofício OF/INCRA-RS/nº 373/2013, de 06/05/2013, por meio do qual apresenta a seguinte justificativa:

“(…) item 2: A Contabilidade da Superintendência Regional constatou que estes valores não eram devidos, mas por um lapso foram incluídos no cálculo do pagamento. Está se encaminhando ofício à CEEE solicitando o ressarcimento destes valores a ser compensado no pagamento da próxima fatura de energia elétrica.

Item 3: o valor dos tributos federais somados ao valor da fatura realmente foram indevidos, motivo pelo qual, está sendo oficiado a CEEE da solicitação de ressarcimento do mesmo”.

Complementando, em resposta à versão preliminar do Relatório de Auditoria, o INCRA/RS, por meio do Ofício OF/INCRA-RS/nº 478/2013, de 19/06/2013, informou o que segue:



“A SR.11 fez o pagamento do débito à CEEE, referente ao mês de junho/2013, com o desconto dos valores pagos a maior no mês de março/2013, conforme pode ser observado nos extratos do SIAFI (NS – Anexo 6; OB – Anexo 7).”

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas pelo gestor ratificam os fatos verificados. Assim, em que pese O INCRA/RS ter descontado os valores pagos a maior, no pagamento (OB) referente à fatura do mês de junho/2013, a constatação deve ser mantida, uma vez que o fato se originou na gestão de 2012 e permanece pendente a verificação de que a compensação efetuada foi efetivamente aceita pela CEEE.

Recomendações:

Recomendação 1: Envidar esforços com a finalidade de revisar os pagamentos realizados à CEEE referente aos exercícios de 2010 e 2011.

Recomendação 2: Obter quitação junto à CEEE do valor de R\$ 7.171,05 (sete mil cento e setenta e um reais e cinco centavos) pago a maior referente à inclusão indevida no pagamento da fatura do mês de março/2012 das seguintes rubricas: juros moratórios (R\$ 5.215,87), atualização monetária (R\$ 1.397,11) e multa por atraso (R\$ 558,07).

Recomendação 3: Obter quitação junto à CEEE do valor de R\$ 1.605,00 (um mil seiscentos e cinco reais) pago a maior referente à inclusão indevida no pagamento da fatura do mês de abril/2012 dos Tributos Federais Retidos na Fonte.

4.1.6 FISCALIZAÇÃO INTERNA

4.1.6.1 CONSTATAÇÃO

Pagamento de encargos do FGTS e do INSS, relativos a contratos de terceirização, efetuados por empresas estranhas ao instrumento firmado com a Unidade.

Fato

Ainda em relação ao contrato de prestação de serviços nº RS1350/2008 que tem como objeto a contratação de empresas para a prestação de serviços de secretariado, verificou-se que durante o exercício de 2012 foram realizados pagamentos de encargos do FGTS e INSS por empresas estranhas ao instrumento firmado com a Unidade.

Tais pagamentos efetuados encontram-se detalhados a seguir:

Nota Fiscal nº	Competência	Valor da Nota	Encargos do FGTS	Encargos do INSS	Empresa titular da Conta Corrente
14548	Janeiro/2012	R\$ 70.645,97		R\$ 8.582,37	Service Tekne-Tecnologia
14751	Fevereiro/2012	R\$ 69.709,28		R\$ 8.403,79	Service Tekne-Tecnologia
14889	Maior/2012	R\$ 70.645,97	R\$ 3.391,45		PCM Aud Serviços Empresariais



					Ltda.
14953	Julho/2012	69.565,18	R\$ 2.966,78		Tecniservice Soluções em Tecnologia
15037	Novembro/2012	R\$ 77.303,00	R\$ 3.956,91		R.G. Trei Ltda.

Causa

Fragilidade nos controles internos da Unidade no que tange à fiscalização da execução dos contratos.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada, por meio da Solicitação de Auditoria nº 2013005865/004, a justificar o aceite de pagamentos de encargos por meio de contas correntes cujos titulares tratavam-se de empresas estranhas à relação contratual, a Unidade manifestou-se por meio do Ofício OF/INCRA-RS/nº 342/2013, no sentido de que os aceites dos comprovantes de pagamento haviam se dado, pois:

“o recolhimento havia sido feito em nome do contratado (CNPJ do contratado) uma vez que estavam satisfeitas as condições contratuais de depósito e/ou pagamento do tributo acatamos o mesmo. A princípio, não constatamos impedimento legal em que a execução do depósito tenha sido feita por terceiros. Porém, a partir dos questionamentos feitos por esta auditoria de contas, entramos em contato com a empresa contratada que afirmou que” as empresas PCM Auditoria e Serviços Empresariais Ltda., Tecniservice Soluções em Tecnologia e R. G. TREI Ltda. pertenciam “ao mesmo grupo familiar da contratada e que os registros contábeis destas operações estão devidamente escriturados.”

A Unidade, na ocasião do recebimento do Relatório Preliminar de Auditoria, manifestou-se por meio do Ofício nº 478/2013 de 19 de junho de 2013, em relação a este ponto, como segue:

“Primeiramente informamos que o contrato RS1350/2008 finalizou sua vigência em 19 de maio de 2013. A Autarquia já possui como prática a abertura de um processo administrativo de liquidação e pagamento, por exercício financeiro, para cada contrato de terceirização, contendo os documentos de comprovação referentes às obrigações trabalhistas.

A Recomendação 2 será atendida pela SR.11.

Quanto ao atendimento da legislação trabalhista, informamos que todos os funcionários ligados ao contrato RS1350/2008, ao final de sua vigência, receberam os valores devidos pela Martins Assessoria e Auditoria Fiscal SC Ltda., inclusive já homologados pelo Sindicato que representa a categoria.”

Análise do Controle Interno

Com relação ao impedimento legal, cabe ressaltar que o pagamento efetivado por terceiros, estranhos à relação contratual, não garante o cumprimento das obrigações trabalhistas por parte do contratado, tendo em vista as inúmeras possibilidades administrativas e jurídicas de ressarcimento e compensação tributárias, expondo a Administração Pública ao risco de responsabilização subsidiária, estando em desacordo



com o disposto no artigo 73 da Lei nº 8.666/93 e com o artigo 36 da Instrução Normativa nº 02 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A Unidade demonstrou preocupação com o pagamento dos encargos efetuados pela contratada, conforme consta nos Ofícios OF nº 56/SR11A, Ofícios INCRA-RS/ nº 538 e INCRA-RS nº 116/2012. A preocupação demonstrada pela Unidade é procedente, tendo em vista a responsabilidade subsidiária advinda do inciso IV da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST):

“IV- O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.”

No entanto, em que pese a preocupação demonstrada, a Unidade não atentou para o fato de que os pagamentos estavam sendo efetuados por empresas estranhas ao contrato. O fato agrava-se na medida em que as pesquisas de preço, que serviam de suporte à análise jurídica da Procuradoria Federal, por ocasião das renovações contratuais anuais, contavam com informações das empresas pertencentes ao mesmo grupo familiar da empresa contratada, consoante tratado em ponto específico do presente Relatório.

Ainda que a manifestação da Unidade, por ocasião da emissão do Relatório Preliminar, informe o término do contrato RS1350/2008, os fatos ocorreram durante a gestão de 2012, pelo que mantemos o apontamento. Ademais, as recomendações expedidas são de caráter genérico, ou seja, não se restringem à relação contratual RS1350/2008, mas a qualquer contrato de terceirização firmado pela Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar a autuação, para cada contrato de terceirização, de um processo administrativo de liquidação e pagamento, por exercício financeiro, e, ainda, um processo administrativo de acompanhamento e análise da documentação trabalhista e previdenciária, a exemplo do contido no artigo 3º da Portaria do TCU nº 297/2012.

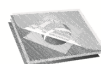
Recomendação 2: Proceder a verificação pelo fiscal do contrato, do titular da conta cujos recursos estão sendo utilizados para pagamento dos encargos trabalhistas e previdenciários.

4.1.6.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de apresentação de garantia por parte de empresa contratada em contrato celebrado com a Unidade.

Fato

A Unidade celebrou o Contrato de Prestação de Serviços nº RS0029/2011, com base no Pregão Eletrônico nº 03/2011, com a empresa Lisamar Comércio e Serviços Ltda., de CNPJ nº 91.955.146/0001-46, tendo como objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de forma contínua de manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos oficiais do MDA/INCRA/RS. O contrato foi assinado originalmente em 18/02/2011. Ocorre que não constam, nos autos do Processo nº 54220.0003085/2010-01, documentos que comprovem a apresentação da garantia, no valor de R\$ 3.694,80 (três mil seiscentos e noventa e quatro reais e oitenta centavos), prevista na Cláusula Décima Segunda do contrato firmado, bem como no artigo 56 da Lei nº 8.666/93.



A finalidade precípua da garantia é de proporcionar segurança à Administração no que se refere ao cumprimento das obrigações contratuais, sendo, portanto, razoável supor que o futuro contratado deverá prestar a garantia antes da assinatura do contrato. Vai neste sentido o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme o Acórdão nº 401/2008 – Plenário, que determina ao jurisdicionado que “exija a comprovação da prestação da garantia contratual antes da celebração do respectivo termo, em cumprimento ao art. 56 da Lei nº 8.666/93”.

Causa

Fragilidade nos controles internos na área de procedimentos licitatórios.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a justificar a inexistência, nos autos do processo nº 54220.003085/2010-01, de documento comprobatório da garantia do Contrato nº RS/0029/2011, firmado com a empresa de CNPJ nº 91955146/0001-46, a Unidade manifestou-se por meio do Ofício/INCRA-RS/ nº 385/2013 de 07 de maio de 2013, como segue:

“Antes de enviarmos o processo para o fiscal do contrato foi cobrado da empresa a garantia através de e-mail (digitalizado e anexo). Tendo em vista neste processo ter dois contratos, e a outra empresa ter apresentado garantia-caução, houve falha no acompanhamento do gestor que não atentou para a cobrança da garantia da empresa Lisamar Ltda.. Para sanar este lapso estamos Oficiando a empresa para providenciar a garantia sob pena de ser penalizada conforme contrato.”

A Unidade, na ocasião do recebimento do Relatório Preliminar de Auditoria, manifestou-se por meio do Ofício nº 478/2013 de 19 de junho de 2013, em relação a este ponto, como segue:

“Acatamos a recomendação. Anexo consta OF/INCRA-RS/nº 476/2013 (Anexo 8), encaminhado à empresa Lisamar Comércio e Serviços Ltda. Assim que finalizado o prazo constante no referido documento, a empresa será penalizada e registrada no SICAF.”

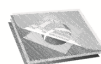
Análise do Controle Interno

Em que pese o fato de o Tribunal de Contas da União já ter permitido a apresentação das garantias após a assinatura do contrato (Acórdão nº 361/2007), aquele Tribunal recomenda que a Administração estabeleça prazo razoável para que isso seja feito pelo contratado, evitando que tal obrigação fique ao alvitre do particular e prolongando o seu cumprimento por tempo indeterminado, gerando insegurança ao contrato. O fato agrava-se na medida em que o contrato foi prorrogado, por meio do seu Primeiro Termo Aditivo ao Contrato, por mais 20 (vinte) meses na data de 21/09/2012, sem que tenha sido verificada a situação de inexistência da garantia contratual.

A manifestação da Unidade, por ocasião da emissão do Relatório Preliminar, corrobora o fato apontado e informa a adoção de providências, pelo que mantemos o apontamento.

Recomendações:

Recomendação 1: Dar cumprimento às disposições contidas no artigo 56 da Lei nº 8.666/1993 e no Acórdão nº 401/2008, bem como ao cumprimento do disposto na



Cláusula Décima Segunda do Contrato firmado e ainda ao disposto no Manual de Licitações e Contratos do TCU, no que tange à apresentação da garantia contratual.

4.1.7 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

4.1.7.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da contratação de serviços de TI.

Fato

Em função do Pregão nº 15/2011, o INCRA/RS celebrou com a empresa Life Tecnologia e Consultoria Ltda., no exercício de 2012, o Contrato nº RS/0006/2012, no valor de R\$ 212.920,60 (duzentos e doze mil novecentos e vinte reais e sessenta centavos), o qual tem por objeto a prestação de serviços de tecnologia da informação, compreendendo o “Serviço de Suporte Técnico Presencial e Remoto” e “Serviço de Administração de Ativos e Servidores de Rede.”

Embora a licitação tenha sido realizada no exercício de 2011, verificou-se, por meio da análise do processo correspondente, que o INCRA/RS atendeu aos preceitos da legislação aplicada ao assunto.

5 CONTROLES DA GESTÃO

5.1 CONTROLES EXTERNOS

5.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

5.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da atuação do INCRA/RS em relação às determinações/recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União - TCU.

Fato

Concernente às determinações/recomendações exaradas pelo TCU no exercício de 2012, o INCRA-RS, por meio do Relatório de Gestão, apresentou informações relativas ao Acórdão TCU nº 0775/2012 – 1ª Câmara. Entretanto, após consulta ao site do Tribunal, identificaram-se, ainda, deliberações expedidas no respectivo exercício, mediante os Acórdãos TCU nºs 3097/2012 – 2ª Câmara e 9417/2012 – 2ª Câmara.

Desse modo, questionou-se o INCRA/RS em relação às providências adotadas para atendimento das deliberações relativas a esses outros 02 (dois) acórdãos.

Assim, apresentamos a seguir, tabela contendo as respectivas deliberações, assim como providências adotadas pelo INCRA/RS:

Acórdão	Determinações/ Recomendações	Providências informadas	Situação
Acórdão TCU nº 0775/2012 – 1ª Câmara	9.3. determinar à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Rio Grande do Sul que em atendimento ao disposto na Portaria STN nº 564/2004, atualizada pelas	A Sede do Incra, em Brasília, está elaborando no âmbito da Autarquia o SICCI – Sistema de Cobrança do Crédito, cuja implantação ainda não possui data definida, uma vez que o referido aplicativo encontra-se em fase de desenvolvimento, não havendo previsão de curto prazo para	Não atendida



Acórdão	Determinações/ Recomendações	Providências informadas	Situação
	Portarias STN nº 467/2009, nº 664/2010 e nº 406/2011, e na Resolução CFC 1.137/2008, constitua e contabilize a provisão para créditos de liquidação duvidosa em relação aos valores de créditos recebíveis a título de crédito instalação;	sua operacionalização. A partir da entrada em funcionamento do software, será possível estimar e registrar a provisão para créditos de liquidação duvidosa, face à inexistência de série histórica evidenciando o comportamento dos valores a receber e recebidos dos assentados. Diante do contexto, enquanto perdurar esta situação, não resta outra alternativa a não ser consignar nos relatórios anuais de contas os motivos da não contabilização da provisão, pois somente a partir dos dados extraídos do sistema é que a Contabilidade poderá efetuar os registros contábeis.	
Acórdão TCU nº 3097/2012 – 2ª Câmara	1.6.1. ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra/RS que cadastre, no prazo de 60 (sessenta) dias, novo ato de Joeci Maria de Azevedo no sistema Sisac, e o encaminhe ao Tribunal de Contas da União, via Controle Interno, corrigindo as falhas apontadas por este TCU e/ou preenchendo o campo de "Esclarecimentos do Gestor de Pessoal", detalhando a situação concreta;	Por meio do Ofício nº 271/2012-DAH/DA/INCRA/MDA, de 16/11/2012 o INCRA encaminhou à Sefip – TCU a seguinte manifestação: “Em resposta ao ofício em epígrafe, comunico o cadastramento de novo ato no sistema SISAC referente a aposentadoria de Joeci Maria de Azevedo sob nº 10002502-04-2012-000001-4, em atendimento ao item 1.6.1 do Acórdão nº 3097/2012 – TCU – 2ª Câmara, conforme informações constantes no Memo.INCRA/SR-11/Nº 40/2012 em anexo.	Atendida
Acórdão TCU nº 9417/2012 – 2ª Câmara	9.3. determinar à Superintendência Regional do Incra no Rio Grande do Sul – Incra/RS que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação: 9.3.1. faça cessar os pagamentos relativos ao ato considerado ilegal, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, ante o disposto nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal e 262, caput , do Regimento Interno deste Tribunal; 9.3.2. dê ciência do inteiro teor desta deliberação à interessada, alertando-a de que o efeito suspensivo proveniente da eventual interposição de recurso não a exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a notificação, em caso de não provimento desse recurso;	O INCRA-RS apresentou em anexo ao Ofício OF/INCRA-RS/nº 328/2013, de 22/04/2013, o MEMO.INCRA/SR.11/A1 Nº 016/2013, de 30/01/2013 com o seguinte teor: “(…) a) A pensão foi concedida à Flora Ini Saldanha pela Portaria INCRA/SR-11/Nº 23 publicada D.O de 13/11/2009 com percepção remunerativa desde 18/06/2009. b) Os pagamentos da pensão foram cessados já a partir de 17/12/2012, data em que a beneficiária completou a maioria de 21 anos. c) A pensão foi concedida anteriormente ao Acórdão TCU 2.515/2011 – Plenário, com entendimento de que pensão a menor sob guarda não é mais devido. d) Apenas em abril de 2012 o assunto foi pacificado no âmbito administrativo pela Nota Técnica nº 100/2012/CGNOR/DENOP/SEGEF/MP. (...) No entanto, tendo cessado desde 17/12/2012, automaticamente, os pagamentos da pensão, o	Atendida



Acórdão	Determinações/ Recomendações	Providências informadas	Situação
		procedimento adotado pelo Serviço de Desenvolvimento Humano da SR-11, foi de informar, por telefone, o fim dos pagamentos de pensão à beneficiária. Considerando que a notificação – Ofício 0464/2013-TCU/SEFIP é de 14/1/2013, data em que o benefício já tinha sido cessado e em cumprimento ao item 9.2 do acórdão nº 9417/2012-TCU- 2ª Câmara de dispensar de ressarcimento das quantias indevidamente recebidas de boa fé, Súmula nº 106 TCU, e, por tudo exposto, não há mais medidas a serem adotadas, por esta Superintendência, acerca da pensão temporária já terminada.	

5.1.2 ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO

5.1.2.1 INFORMAÇÃO

Intempestividade na resposta ao Plano de Providências enviado pelo Controle Interno

Fato

A Controladoria-Geral da União no Rio Grande do Sul enviou o Plano de Providências referente ao Relatório de Auditoria nº 201109246, por meio do Ofício n.º 2713/2012/GAB/CGU, na data de 30/01/2012. A Unidade não se manifestou durante o exercício de 2012, tendo enviado sua manifestação, por meio do Ofício/INCRA-RS/nº 96/2013, somente na data de 31/01/2013, tratando acerca das recomendações e/ou reiterações elencadas pelo Controle Interno. Instada a justificar o fato, a Unidade informou por meio do Ofício OF/INCRA-RS/nº 389/2013 de 10/05/2013, o que segue: “A manifestação extemporânea da unidade ao ofício n.º 2713/2012/GAB/CGU, deveu-se ao extravio do mesmo. Somente houve a busca pelo ofício recebido em janeiro de 2012, quando houve cobrança da CGU, e, tão logo localizado, o mesmo foi respondido.”

5.2 CONTROLES INTERNOS

5.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

5.2.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação das providências adotadas pelo INCRA/RS em relação às recomendações expedidas pela CGU.

Fato

Segue quadro com a situação atual das recomendações expedidas pela CGU, constantes do Relatório de Auditoria nº 201109246 – Avaliação da Gestão, exercício 2010:



Item do Relatório (nº e Descrição Sumária)	Recomendação	Situação atual da recomendação	Item específico da Parte “achados de auditoria” do Relatório
2.2.2.1 (004) - Inexistência de pronunciamento sobre as prestações de contas parcial e final de Convênio. Falta de documentos tanto no processo quanto no SICONV que viabilizem a análise da execução físico-financeira do Convênio RS/8480/2008 (SICONV 702527/2008). Omissão da Entidade no dever de verificar a regular aplicação dos recursos transferidos mediante Convênio. Descumprimento dos arts. 59 e 60 da Portaria Interministerial Nº 127, de 29/05/2008.	Recomendamos à Entidade que observe que, ao repassar recursos mediante convênio, está transferindo, à conveniente, a realização e a contabilização individualizada da despesa, mas não a responsabilidade pela regular aplicação dos valores transferidos, a qual permanece integralmente com a Concedente, na medida em que lhe compete avaliar as prestações de contas, aprovando as despesas realizadas ou glosando-as. Neste sentido, a Entidade, quando do acompanhamento da execução dos convênios e da análise das correspondentes prestações de contas, deve adotar procedimentos que garantam que as despesas apresentadas guardem relação com os objetivos específicos do acordo.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	015
	Recomendamos à Entidade que observe, particularmente, os seguintes aspectos previamente à aprovação das prestações de contas: a) A análise quanto às execuções física e financeira deve ser realizada de forma integrada, sendo verificada a contribuição e a necessidade de cada item de despesa para a consecução do objeto e para o efetivo atingimento dos objetivos almejados. b) A análise da execução físico-financeira deve ser realizada em comparação com os valores e metas previstos e as alterações posteriores, caso houver, sendo criticadas e questionadas as diferenças eventualmente constatadas.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	015
	Em relação ao Convênio 702527/2008, especificamente, recomendamos à Entidade que adote imediatamente os procedimentos previstos no art. 56 da Portaria Interministerial Nº 127, de 29/05/2008, mais especificamente quanto ao que estabelece os parágrafos primeiro e segundo, uma vez que não houve, até o momento, a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	019
	Recomendamos, ainda, no que concerne ao Convênio 702527/2008, que a Entidade, quando da análise da prestação de contas, realize criteriosos exames, relativamente à totalidade dos recursos transferidos, inclusive com a verificação da documentação	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	019



	comprobatória original da despesa, segundo os critérios citados nas recomendações anteriores, uma vez que os documentos já disponibilizados pela Conveniente não permitem a emissão de juízo sobre a regularidade da aplicação dos recursos repassados.		
2.2.2.3 (007) - Celebração de Convênio sem o adequado detalhamento em Termo de Referência, nos termos do inciso XX, do § 1º do art. Art. 1 da Portaria Interministerial nº 127, de 29/05/2008.	Recomendamos à Entidade que, nos convênios em que atue como concedente de recursos, observe que o Projeto, objeto da proposição, deve conter os elementos necessários para o pleno atendimento do disposto no inciso XX, do § 1º do art. Art. 1 da Portaria Interministerial nº 127, de 29/05/2008, que trata do Termo de Referência do Convênio.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	A recomendação é monitorada via Plano de Providências Permanente
3.1.2.1 (009) - Atraso na análise da prestação de contas do Convênio RS 7020/2007 (SIAFI 603284).	Recomendamos ao INCRA/RS que conclua a análise da prestação de contas do Convênio RS 7020/2007 (SIAFI 603284).	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	019
2.1.3.1 (038) - Falta de utilização dos indicadores institucionais do INCRA/RS em processos de tomada de decisões gerenciais.	Recomendamos ao INCRA/RS que passe a utilizar os indicadores institucionais desenvolvidos pela sede da Entidade como instrumentos de apoio à gestão e, que nos casos de comprovada ausência de utilidade dos mesmos, diligencie junto à sede da Entidade para que sejam realizadas as devidas alterações ou complementações que tragam utilidade à esses indicadores.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	A recomendação é monitorada via Plano de Providências Permanente
2.1.5.1 (045) - Inscrição em restos a pagar, no montante de R\$ 1.568.839,57, em desacordo com o Art. 35 do Decreto n.º 93872/86.	Recomendamos que o INCRA/RS reavalie os restos a pagar inscritos indevidamente e promova o cancelamento dos mesmos em caso de não enquadramento com as hipóteses previstas no art. 35 do Decreto 93.872.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	A recomendação é monitorada via Plano de Providências Permanente
	Recomendamos que o INCRA/RS atenda ao Decreto n.º 93872/86 e às demais normas de execução orçamentária quando da realização de inscrições em restos a pagar.	Atendida	-
	Recomendamos que o INCRA/RS restrinja os empenhos à vigência dos créditos orçamentários.	Atendida	-
(043) - Parecer da unidade técnica do INCRA/RS sobre prestação de contas de convênio omissa em relação aos aspectos previstos no inciso II do parágrafo primeiro do art. 31 da IN-STN nº 01/97.	Recomendamos que a análise de convênios por parte da unidade técnica do INCRA/RS não se restrinja à execução física do objeto, mas abranja a execução financeira, com o objetivo de verificar a correta e regular aplicação dos recursos.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	015
4.1.2.1 (012) - Inexistência de	Recomendamos à Entidade que observe atentamente as recomendações dos pareceres jurídicos da Procuradoria	Atendida	-



justificativa quanto ao preço em processo de inexigibilidade de licitação, em desacordo com recomendação constante no parecer jurídico. Planejamento deficiente de compras evidenciado pela ampliação do objeto após conclusões das formalidades essenciais, inclusive da apreciação jurídica.	Federal Especializada-INCRA - Procuradoria Regional/RS sobre os processos a ela submetidos, justificando e evidenciando adequadamente, caso ocorra a impossibilidade de atendimento a orientações nele contidas.		
	Recomendamos à Entidade que submeta todos os processos de inexigibilidade à Procuradoria Federal Especializada-INCRA - Procuradoria Regional/RS, mesmo que esta já tenha se pronunciado, anteriormente, sobre processos com objeto análogo.	Atendida	-
	Recomendamos à Entidade que, nos processos de inexigibilidade de licitação, apresente justificativa do preço (Inciso III, do parágrafo único do Art. 26, da Lei 8.666/93), mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas, em conformidade com a Orientação Normativa da AGU nº 17.	Atendida	-
	Recomendamos à Entidade que, nos processos de inexigibilidade de licitação, descreva o objeto a ser adquirido de forma clara e objetiva, anexando prospectos do produto, fotos, ou outros subsídios cabíveis e mantenha a mesma descrição em todas as menções existentes no processo ao objeto da aquisição, inclusive nas publicações no Diário Oficial da União.	Atendida	-
2.1.8.1 (031) - Ausência de controles acerca da entrega de cópias das declarações de bens e rendas exigida pela Lei nº 8.730/93 ou das autorizações para acesso eletrônico às declarações de imposto de renda.	Recomendamos que o INCRA/RS regularize a situação da entrega da declaração de bens e rendas dos servidores que exercem cargo comissionado ou função de confiança, conforme informado em sua manifestação.	Atendida	-
	Recomendamos ao INCRA/RS que aprimore os controles de sua unidade de pessoal relativos à apresentação de informações sobre bens e rendas dos servidores que exercem cargo comissionado ou função de confiança, atentando também para as exigências da Instrução Normativa TCU nº 65/2011, em especial seu art. 5º, referente a informações a serem enviadas ao Tribunal de Contas da União.	Atendida	-
2.1.6.1 (032) - Desatualização das avaliações de todos os dez imóveis de uso especial de propriedade do INCRA.	Recomendamos que o INCRA/RS tome as providências mencionadas em sua manifestação e mantenha a avaliação de seus imóveis atualizada.	Atendida	-
3.2.2.1 (036) - Realização de contrato	Recomendamos ao INCRA/RS que, nas licitações para aquisição de	Atendida	-



para aquisição de combustível, no valor de R\$ 67.506,03, com vigência superior à dos respectivos créditos orçamentários.	combustíveis, atenda à restrição do art. 57 da Lei nº 8.666/93.		
2.1.9.1 (040) - Não adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens.	Recomendamos ao INCRA/RS que inclua, em futuros editais, cláusula que estabeleça critérios de sustentabilidade ambiental em atendimento à IN SLTI nº 01/2010 e à Portaria SLTI nº 02/2010, ambas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como promova a capacitação de seus servidores e o aperfeiçoamento da gestão com o objetivo de aderir aos princípios insculpidos nas referidas normas.	Atendida	-
2.1.4.2 (050) - Falhas nos controle internos do INCRA/RS.	Recomendamos que o INCRA/RS aprimore seu sistema de controles internos visando elidir as falhas apontadas.	Atendida	-
2.1.7.1 (051) - Ausência de implementação de políticas capazes de diminuir a eficiência de força de trabalho.	Recomendamos que o INCRA/RS diligencie junto à sede da Entidade para recompor adequadamente seu quadro de pessoal.	Atendida	-
5.1.2.1 (068) - Permanência de pendências com prestação de contas de convênio. Medidas adotadas pela Entidade insuficientes para saneamento da situação.	Recomenda-se ao INCRA/RS que busque junto ao Conveniente (Governo do Estado do Rio Grande do Sul) o cumprimento de sua parte em relação ao Grupo de Trabalho instituído, promovendo a inscrição de inadimplência no caso de o não atendimento se tornar reiterado.	Atendida	-
	Recomendamos, ainda, que, em caso de permanência da mora do Estado em cumprir a sua parte, seja realizado, por parte do INCRA/RS, o arbitramento dos valores devidos e a cobrança dos mesmos junto àquela esfera governamental.	Atendida	-
2.1.9.2 (071) - Existência de restrição à competitividade em cláusulas dos editais dos pregões nºs 001/2010, 003/2010 e 004/2010.	Recomendamos ao INCRA/RS que evite condições restritivas em seus editais de licitação, em especial quanto às referências aos artigos 3º e 17 da Lei Complementar nº 123, de 14/06/2006, tendo em vista a inexistência de base legal para essas restrições.	Atendida	-
2.1.9.4 (073) - Realização do Pregão Presencial nº 002/2010, para contratação de serviço, sem o respectivo plano de trabalho, sem estabelecimento de prazos e condições	Considerando ao disposto na Lei 10.520, de 17/07/2002, as normas constantes do inciso II do § 2º, o § 4º, a responsabilidade imposta no § 6º do art. 7º, o caput do art. 8º e o § 2º do art. 40 da Lei 8.666/93 e, ainda, as determinações da Lei Complementar nº 123, de 14/06/2006, e do Decreto nº 2.171, de 07/07/1997, recomendamos a rescisão do referido contrato (serviços	Atendida	-



para a entrega dos produtos gerados, bem como de condição de comprovação dos serviços prestados para a realização do pagamento.	fotográficos) e a realização de nova licitação, caso esses serviços ainda sejam necessários, com o saneamento das falhas apontadas e atendimento a todas as exigências legais para este tipo de contratação.		
2.1.9.5 (074) - Formalização do Edital do Pregão Eletrônico nº 003/2010 com cláusula prejudicial à economicidade da contratação.	Recomendamos que o INCRA/RS evite cláusulas em editais que prejudiquem propósito competitivo da licitação e as vantagens dele advindas para o certame.	Atendida	-

Quanto às recomendações constantes dos Relatórios nºs 201202814, 201202815, 201202816, 201202817, 201202819, 201202820, relativos aos trabalhos de auditoria acerca dos processos de Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas de responsabilidade do INCRA/RS, as mesmas foram enviadas ao gestor, sendo que este se manifestou no sentido de que serão atendidas a partir de abril de 2013.

6 GESTÃO FINANCEIRA

6.1 RECURSOS EXIGÍVEIS

6.1.1 FORNECEDORES

6.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da Gestão de Passivos por Insuficiência de Créditos ou Recursos.

Fato

Constatou-se, por meio de consulta ao SIAFI Gerencial, que o INCRA/RS não apresentou, no Relatório de Gestão, informações sobre a movimentação, no exercício sob exame, das contas contábeis relativas ao reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos.

Questionado sobre o fato, o INCRA/RS, por meio do Ofício OF/INCRA-RS/Nº 328/2013, de 22/04/2013, apresentou as informações atinentes conforme seguem abaixo:

“Quanto ao Quadro A.5.1 – Reconhecimento de Passivos por Insuficiência de Créditos ou Recursos, do Relatório de Gestão da unidade, seguem abaixo as razões e justificativas:

Quadro A.5.1. - Reconhecimento de Passivos por Insuficiência de Créditos ou Recursos Valores em R\$
1,00

Identificação da Conta Contábil					
Código SIAFI		Denominação			
212192200		DEB. DIVERSOS POR INSUF. DE CREDITOS/RECURSOS			
Linha Detalhe					
UG	Credor (CNPJ/CPF)	Saldo Final em 31/12/2011	Movimento Devedor	Movimento Credor	Saldo Final em 31/12/2012
373072	02.558.157/0001-62	0.00	211,38	211,38	0.00



373072*	02.558.157/0017-20	0,00	699,24 + 43,18	699,24 + 43,18	0,00
373072*	06.278.833/0001-03	0,00	1.051,44	1.051,44	0,00
373072	12.104.156/0001-00	0,00	4.380,00	4.380,00	0,00
Razões e Justificativas: R\$211,38 – Reconhecimento de Dívida – Telefônica Brasil S/A – Escritório São Gabriel/RS utilizou o cód 015 que não tem contrato. – 2012NS004007/2012OB802527/2012DF800570 – PROC. 1217/2012-13 R\$ 742,42 (R\$699,24 + R\$43,18) - Telefônica Brasil S/A – Idem, idem – 2012NS001566/OB801153/DF800280 2012NS002242/OB801729/DF800399 – 28JUN2012. – PROC. 0505/2012-51 E 1253/2012-87 Obs: apropriado em duplicidade o valor R\$699,24 e indevidamente não foi estornado e foi dado baixa novamente, acrescentando este valor no total (R\$1.441,66) R\$ 1.051,44 – diferença de reajuste do contrato de motorista fat. 1342 (jan2011 a dez/2011) , apropriado + duas vezes e novamente não foi estornado e foi dado baixa, acrescentando este valor (2 x R\$ 1.051,55) . 2012NS001185/2012OB800891/2012DF88210/2012GP800072/2012DR800068 - 19/4/12 - PROC.0417/12-59 R\$ 4.380,00 – remoção/reparo/instalação de aparelhos de ar condicionado – reconhecimento de dívida devido a anulação indevida da 2011NE800296 (RP) - NF 060 – PROC. 0365/2012-11					
Fonte: SIAFI					

Quadro A.5.1. - Reconhecimento de Passivos por Insuficiência de Créditos ou Recursos

Valores em R\$
1,00

Identificação da Conta Contábil					
Código SIAFI		Denominação			
21211.11.00		FORNECEDORES POR INSUF. DE CREDITOS/RECURSOS			
Linha Detalhe					
UG	Credor (CNPJ/CPF)	Saldo Final em 31/12/2011	Movimento Devedor	Movimento Credor	Saldo Final em 31/12/2012
373072	94.823.408/0001-07	0,00	9.426,33	9.426,33	0,00
Razões e Justificativas:					
R\$ 9.426,33 - Reconhecimento de Dívida – CTZ – Consultoria e Informática Ltda. Contrato RS/10690/2006 – Serviços de Informática – Repactuação contratual (9,07%) Período – nov/2010 a jul/2011. - PROC. 54220. 000658/2012-06 – 2012NS000889 - 2012OB800733 - 2012DF800173 – 2012GP800057 – 2012DR800059 - 04ABR12. 2012NS000890 – 2012OB800738					
Fonte: SIAFI					

Quanto aos documentos, seguem anexo os comprovantes das despesas.”

De posse dos citados documentos e do Processo nº 54220.000658/2012-06, referente ao Reconhecimento de Dívida - CTZ – Consultoria e Informática Ltda (repactuação contratual de 9,07%), procedeu-se à respectiva análise, verificando-se a pertinência dos mesmos.

7 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

7.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO



7.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

7.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Não comprovação da contrapartida, por parte dos municípios participantes no Convênio nº RS/4040/2006 (SIAFI nº 577966).

Fato

Em análise ao Convênio nº RS/4040/2006 (SIAFI nº 577966), firmado entre o Centro de Educação Popular e Pesquisa em Agroecologia e a Superintendência Regional do INCRA no Rio Grande do Sul, verificou-se que não foram apresentados documentos que comprovassem a efetivação integral do aporte das contrapartidas dos municípios partícipes, até a data final de realização dos trabalhos de campo. As contrapartidas pactuadas se dariam por meio do fornecimento de obras e serviços nos projetos de abastecimento de água e, conforme a cláusula sexta do Termo de Convênio, e correspondem aos seguintes valores:

Prefeitura	Materiais e Serviços	Abastecimento de Água	Total da contrapartida
Aceguá	R\$ 14.424,00	R\$ 50.500,00	R\$ 64.974,00
Candiota	R\$ 286.522,58	R\$ 101.100,00	R\$ 387.622,58
Hulha Negra	R\$ 394.260,87	R\$ 101.100,00	R\$ 495.360,87

Causa

Carência de pessoal e fragilidade nos controles internos na área de gestão de transferências financeiras.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada por meio da Solicitação de Auditoria nº 2013005865/011 a justificar a não comprovação de contrapartida por parte das prefeituras municipais no Convênio RS/4040/2006, a Unidade examinada manifestou-se por meio OF/INCRA-RS/nº 389/2013 de 10/05/2013, como segue:

“As Prefeituras Municipais de Aceguá, Candiota e Hulha Negra são intervenientes do convênio RS/4040/2006, portanto, não recebem diretamente recursos financeiros do convênio repassados pelo INCRA. Entretanto, conforme orientações do Programa PAC – *Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-Suficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária* – cujo referido convênio está vinculado (PAC Regional), as prefeituras devem ser buscadas para assumir ações como contrapartida. Desde o início da vigência do instrumento há tentativas do INCRA e do CEPPA para que as prefeituras comprovem as contrapartidas realizadas no âmbito do convênio, o



que vem sendo atendido apenas em parte pelas mesmas, apesar dos esforços do INCRA e da conveniente. Estaremos fazendo um levantamento detalhado das contrapartidas realizadas pelas prefeituras até o presente momento (ação a ser realizada até o mês de junho/2013). Após, realizaremos reuniões com as prefeituras para definição de ações para solução das pendências (comprovação ou realização das contrapartidas) até o final da vigência do convênio RS/4040/2006 (31/12/2013).

A Unidade, na ocasião do recebimento do Relatório Preliminar de Auditoria, manifestou-se por meio do Ofício nº 478/2013 de 19 de junho de 2013, em relação a este ponto, como segue:

“A Recomendação será atendida.”

Análise do Controle Interno

A Instrução Normativa STN nº 01/97 exigia, conforme § 3º do art. 2º, a comprovação de que os recursos referentes à contrapartida para complementar a execução do objeto, quando previstos, estivessem devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador. A manifestação da Unidade corrobora o fato apontado, uma vez que até o encerramento do exercício em exame não havia ocorrido a efetivação/comprovação dos aportes. Saliente-se que o fato ora descrito, em conjunto com os demais apontamentos do presente Relatório, na área de transferências, bem como os resultados de outros trabalhos executados por esta CGU-R/RS, nessa área, demonstram os prejuízos advindos da falta de estruturação da gestão de convênios no âmbito da Unidade.

A manifestação adicional da Unidade não trouxe fatos novos, pelo que a constatação é mantida.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar as providências para a efetivação das obrigações dos partícipes previstas na cláusula sexta do Termo de Convênio.

Recomendação 2: Informar aos órgãos de controle interno e externo, na hipótese de não lograr a comprovação do efetivo aporte de contrapartida, , quanto às providências adotadas pela Unidade, em especial o registro da inadimplência dos municípios no SIAFI.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201305865

Unidade Auditada: SUPERINTÊNCIA REGIONAL DO RS – INCRA/SR-11

Exercício: 2012

Processo: 54220.000799/2013-00

Município - UF: Porto Alegre - RS

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 201305865, 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 dos seguintes responsáveis

1.1. *.328.479-**:**

Cargo: Superintendente Regional/RS no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305865, itens 2.1.3.1, 3.2.2.1, 3.2.2.2, 3.2.2.4, 4.1.1.3, 4.1.2.1, 4.1.4.1, 4.1.6.2 e 7.1.1.1.

Fundamentação: Nexo de causalidade

O Superintendente Regional não designou servidor para acompanhamento e fiscalização do Contrato nº RS/0045/2012; permitiu a utilização de mão-de-obra terceirizada na atividade-fim do órgão contratante, em desacordo com o disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal e do artigo 1º do Decreto nº 2271/97; homologou renovação de contrato com base em pesquisa prévia de preços realizada em desacordo com a orientação jurisprudencial do Tribunal de Contas da União; e permitiu a execução de contrato sem a apresentação de garantia por parte de empresa contratada. Esse conjunto de fatos denota que a autoridade referida não adotou as providências necessárias para o fortalecimento dos controles internos relativos à área de procedimentos licitatórios e gestão de contratos

Consoante o disposto no artigo 136, em combinação com o artigo 132, inciso XII, ambos do Regimento Interno do INCRA, aprovado pela Portaria nº 20, de 08/04/2009, cabe ao Superintendente Regional planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades afetas à Unidade, bem como assinar, renovar, rescindir, alterar e aditar contratos.

O Superintendente Regional permitiu, ainda, a realização de despesas indevidas e além dos limites do PRONERA no Convênio nº 700883/2008, no valor de R\$ 1.440,00 (um mil quatrocentos e quarenta reais) e no Convênio nº 700877/2008, no valor de R\$ 3.888,00 (três mil oitocentos e oitenta e oito reais) e, também, a desatualização das informações dos Convênios nº 700883/2008 e nº 700877/2008 no SICONV, pois, como ordenador de despesas, aceitou as comprovações dessas avenças com despesas indevidas e desatualizadas, bem como autorizou a liberação de recursos para estes convênios. O dirigente foi responsável pela permanência de convênios com vigência expirada sem apresentação da prestação de contas, assim como o atraso na análise das prestações de contas de convênios vencidos, deixando de adotar as medidas previstas no artigo 56 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008, para aqueles com atraso nas comprovações, e, para aqueles pendentes de análise das prestações de contas, não adotando medidas efetivas, tendo, como consequência, a manutenção do passivo de convênios da Unidade. O Superintendente também não adotou medidas para solucionar, no exercício em análise, a falta de aporte de contrapartida, por parte dos municípios participantes do Convênio nº RS/4040/2006 (SIAFI nº 577966) que se encontra em execução desde 2006. Esses fatos demonstram que o dirigente não adotou as medidas corretivas devidas visando à adequação dos controles internos administrativos relativos à área de gestão de transferências voluntárias.

Ao Superintendente Regional, de acordo com as atribuições previstas nos artigos 132, inciso XII e 136 do Regimento Interno do INCRA, aprovado pela Portaria nº 20, de 08/04/2009, cabem as atribuições de planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades afetas à Unidade, bem como assinar, renovar, rescindir, alterar e aditar convênios, acordos e instrumentos congêneres, que envolvam transferências de recursos, além de movimentar, em conjunto com o Chefe da Divisão de Administração, as contas bancárias da Superintendência.

O Superintendente Regional do INCRA/RS concorreu para a permanência de imóveis com prazos de validade da respectiva avaliação no SPIUnet vencidos desde 04/12/2003, não adotando medidas visando à adequação dos controles internos administrativos relativos à área de gestão do patrimônio imobiliário.

Por força do artigo 136 c/c artigo 110 do Regimento Interno do INCRA, aprovado pela Portaria nº 20, de 08/04/2009, cabe a ele acompanhar e avaliar a execução das atividades necessárias a garantir a manutenção, fidedignidade, atualização e disseminação de dados dos sistemas de informações do INCRA.

1.2. *.056.030-**:**

Cargo: Chefe da Divisão de Administração no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305865, itens 3.2.2.1, 3.2.2.2, 3.2.2.4, 4.1.2.1, 4.1.4.1, e 4.1.6.2.

Fundamentação: Nexo de causalidade

O Chefe da Divisão de Administração permitiu a utilização de mão-de-obra terceirizada na atividade-fim do órgão contratante, em desacordo com o disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal e do artigo 1º do Decreto nº 2271/97; efetuou renovação

contratual com base em pesquisa prévia de preços realizada em desacordo com a orientação jurisprudencial do Tribunal de Contas da União; e aprovou e executou contrato sem a apresentação de garantia por parte de empresa contratada em contrato celebrado com a Unidade.

Ao Chefe da Divisão de Administração, de acordo com as atribuições previstas nos artigos 114, incisos II, alínea “h” e IV, alíneas “a” e “d” e 134 do Regimento Interno do INCRA, aprovado pela Portaria nº 20, de 08/04/2009, cabem as atribuições de responsável pela execução orçamentária e financeira da Unidade, bem como de controlar e acompanhar os contratos da Unidade.

O Chefe da Divisão de Administração permitiu a realização de despesas indevidas e além dos limites do PRONERA no Convênio nº 700883/2008, no valor de R\$ 1.440,00 (um mil quatrocentos e quarenta reais) e no Convênio nº 700877/2008, no valor de R\$ 3.888,00 (três mil oitocentos e oitenta e oito reais), assim como assentiu com a desatualização das informações desses convênios no SICONV; também concorreu para a permanência de convênios com vigência expirada sem apresentação da prestação de contas e com atraso na análise das prestações de contas, não adotando medidas efetivas necessárias à adequação dos controles internos administrativos na área de gestão de transferências voluntárias.

Ao Chefe da Divisão de Administração, de acordo com as atribuições previstas nos artigos 114, incisos II, alínea “h” e IV, alíneas “a” e “d” e 134 do Regimento Interno do INCRA, aprovado pela Portaria nº 20, de 08/04/2009, cabem as atribuições de responsável pela execução orçamentária e financeira da Unidade, por controlar e acompanhar convênios e instrumentos congêneres, que envolvam transferência de recursos, além de movimentar, em conjunto com o Superintendente Regional, as contas bancárias da Superintendência.

Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, constantes das folhas 02 e 03 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.

Porto Alegre/RS, 26 de junho de 2013.

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Rio Grande Do Sul



Parecer de Dirigente do Controle Interno

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

Relatório: 201305865

Exercício: 2012

Processo: 54220.000799/2013-00

Unidade Auditada: SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO RIO GRANDE DO SUL (SR-11/RS)

Município/UF: Porto Alegre/RS

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.

Durante o exercício 2012, foram identificados avanços na execução da Ação 0427-Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas, para a qual se observou um alto percentual de execução física (356 famílias atendidas), ultrapassando a meta prevista (316 famílias).

Dentre as principais ocorrências verificadas tem-se: ausência de designação de servidor para acompanhamento e fiscalização de Contrato; realização de despesas indevidas e além dos limites do PRONERA em Convênios; desatualização das informações de Convênios no SICONV; existência de convênios com vigência expirada e sem apresentação da prestação de contas; existência de falhas nos registros cadastrais de imóveis no SPIUnet; e utilização inadequada de mão-de-obra terceirizada, em desacordo com o Decreto nº 2271/97.

Verificou-se que as causas estruturantes de tais ocorrências consistem, especialmente, em fragilidades nos controles internos do Instituto relativos à gestão de processos licitatórios, de acompanhamento da execução físico-financeira de contratos, bem assim à gestão do patrimônio imobiliário. No que tange à gestão de transferências financeiras, verificou-se que há fragilidades dos controles internos e carência de servidores para o desempenho das atividades afins. Visando sanar as falhas identificadas, foi recomendada a instituição de rotinas e procedimentos de



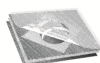
controle dos procedimentos licitatórios e acompanhamento e fiscalização dos contratos, além do aprimoramento dos controles administrativos da gestão de imóveis e de transferências.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU durante o exercício 2012, verificou-se que nenhuma das 49 (quarenta e nove) consideradas foi atendida. Ressalta-se que, em relação às 5 (cinco) recomendações expedidas em 2010, 2 (duas) foram atendidas no exercício sob análise. Quantos às 42 (quarenta e duas) expedidas em 2011, 33 (trinta e três) foram atendidas em 2012. Do total, 52 (cinquenta e duas) encontram-se pendentes de atendimento. Todavia, tais pendências não impactam a gestão do exercício sob exame, sendo monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente.

No que concerne aos controles internos da Unidade, as avaliações indicam que o ambiente de controle apresenta fragilidades, especialmente, nas áreas de compras, transferências financeiras e patrimônio imobiliário. Com relação à análise de riscos, os exames realizados confirmaram que a Unidade não dispõe de identificação clara dos respectivos processos críticos. Quanto ao componente procedimentos de controle, verificou-se que no âmbito da gestão de compras, patrimônio imobiliário e transferências, os procedimentos não estão efetivamente instituídos. Por sua vez, o componente de monitoramento apresentou fragilidades na gestão de transferências, possibilitando a ocorrência de falhas diversas.

Por fim, no que concerne às práticas administrativas implementadas ao longo do exercício, que tenham resultado em impactos positivos sobre as operações da Autarquia, destaca-se o cadastramento, no sistema Sisac, de todos os atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2012, observando o prazo estabelecido no art. 7º da IN TCU 55/200. Evidenciou-se, também, que o INCRA/RS está registrando, no Sistema CGU-PAD, as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados.

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 201305865, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:



CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.328.479-**	Superintendente Regional no período de 01/01/2012 a 31/12/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305865, itens 2.1.3.1, 3.2.2.1, 3.2.2.2, 3.2.2.4, 4.1.1.3, 4.1.2.1, 4.1.4.1, 4.1.6.2 e 7.1.1.1
***.056.030-**	Chefe da Divisão de Administração no período de 01/01/2012 a 31/12/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305865, itens 3.2.2.1, 3.2.2.2, 3.2.2.4, 4.1.2.1, 4.1.4.1, e 4.1.6.2
	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305865

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

