

Relatório de Auditoria Anual de Contas



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

Unidade Auditada: SUPERINTEND. ESTADUAL DO MARANHÃO-INCRA/SR-12

Exercício: 2011

Processo: 54230.002026/2012-50

Município - UF: São Luís - MA

Relatório nº: 201203471

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO MARANHÃO

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/MA,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201203471, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo (a) SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MARANHÃO - INCRA/SR-12.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 11/04/2012 a 31/05/2012, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-108/2010 e 117/2011, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste relatório de auditoria.

Em acordo com o que estabelece o Anexo III da DN-TCU-117/2011, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

O INCRA/SR-12 apresentou tempestivamente seu processo de prestação de contas, com todas as peças

exigidas pela IN TCU nº 63/2010. Porém, o rol de responsáveis contempla mais naturezas de responsabilidade do que as exigidas pelo art. 10, da referida norma.

Embora careça de maior detalhamento acerca da atuação da unidade frente aos objetivos estratégicos e competência institucional e sobre os parâmetros utilizados para aferição das metas físicas, o Relatório de Gestão contempla todas as informações essenciais exigidas pela Decisão Normativa TCU nº 108/2010, com exceção do quadro A.2.2, que consolidaria as informações sobre as metas físicas das ações de governo, executadas pela SR-12.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

O INCRA/SR-12 executou, na UG 373040, vinte e quatro ações de governo, pertencentes a onze programas governamentais, afora folha de pagamento. Duas ações de governo: 2272 – Gestão e administração do programa – e 2000 – Administração da unidade – permeiam vários programas. Mas, apenas seis ações, vinculadas, cada uma a um programa de governo, foram responsáveis por 92% (noventa e dois por cento) do orçamento empenhado pela entidade. Dessas ações, duas são de atividade meio – as citadas acima –, e quatro são finalísticas: 4460 – Obtenção de imóveis rurais para reforma agrária; 0427 – Concessão de crédito-instalação para famílias assentadas; 8396 – Implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento; e 4470 – Assistência técnica e capacitação de assentados.

Os quadros a seguir demonstram: a relação programa-ação, das seis ações selecionadas, por critério de materialidade; a relação entre despesa liquidada e empenhada; a relação de efetividade da meta física; e a análise do gestor, informada no Relatório de Gestão, sobre o desempenho da ação e sobre as práticas adotadas para o alcance dos objetivos.

UG 373040 / Superintendência Estadual do Maranhão – INCRA/SR-12					
Programa 0135 – Assentamentos para trabalhadores rurais					
4460 – Obtenção de imóveis rurais para reforma agrária					
Meta	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
Física (hectare)	30.668	17.609	57	Demora na declaração de interesse social de áreas requeridas.	-
Financeira	3.899.746,69	1.238.379,52	32	Atraso na descentralização dos recursos financeiros.	Inscrição em restos a pagar.

UG 373040 / Superintendência Estadual do Maranhão – INCRA/SR-12

UG 373040 / Superintendência Estadual do Maranhão – INCRA/SR-12					
Programa 0137 – Desenvolvimento Sustentável para Projetos de Assentamento					
Ação 0427 – Concessão de crédito-instalação para famílias assentadas					
Meta	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
Física (família assentada)	973	6.288	646	A extrapolação da meta física da ação deve-se à continuidade de atendimento a famílias atendidas em anos anteriores. A quantidade de famílias cujo atendimento iniciou-se em 2011 (954 famílias) é compatível com a meta prevista do exercício (973).	-
Financeira	17.956.800,00	0,00	0	Ausência de contrapartida financeira pela União.	Utilização de quase R\$ 63 milhões de recursos financeiros para cobrir despesas inscrites em restos a pagar, e nova inscrição em restos a pagar, do orçamento de 2011.

UG 373040 / Superintendência Estadual do Maranhão – INCRA/SR-12					
Programa 0137 – Desenvolvimento Sustentável para Projetos de Assentamento					
Ação 2272 – Gestão e administração do programa					
Meta	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas

UG 373040 / Superintendência Estadual do Maranhão – INCRA/SR-12					
Programa 0137 – Desenvolvimento Sustentável para Projetos de Assentamento					
Ação 2272 – Gestão e administração do programa					
Meta	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
Física	Não há	Não há	-	-	-
Financeira	1.574.376,00	1.477.919,57	94	Elevação das despesas devido a realização de análises nos processos de aplicação de crédito instalação a beneficiários da reforma agrária.	-

UG 373040 / Superintendência Estadual do Maranhão – INCRA/SR-12					
Programa 0137 – Desenvolvimento Sustentável para Projetos de Assentamento					
Ação 8396 – Implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento					
Meta	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
Física (família)	12.017	6.172	51	Deflagração da “Operação Donatário”, da Polícia Federal.	Celebração de onze convênios no final do exercício.
Financeira	34.924.421,95	2.265.692,56	6	Demora na descentralização dos recursos.	Inscrição em restos a pagar.

UG 373040 / Superintendência Estadual do Maranhão – INCRA/SR-12					
Programa 0750 – Apoios Administrativo					
Ação 2000 – Administração da unidade					
Meta	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
Física	Não há	Não há	-	Elevado estado de deterioração do prédio sede do INCRA/SR12; ausência de servidores qualificados, na área meio;	-
Financeira	4.309.128,36	3.994.883,37	93	Falta de recursos para reforma geral do prédio; ausência de regularidade na descentralização de recursos para cumprimento das obrigações contratuais; e concentração de descentralização de recursos no final do exercício.	Inscrição de restos a pagar.

UG 373040 / Superintendência Estadual do Maranhão – INCRA/SR-12					
Programa 1427 – Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar					
Ação 4470 – Assistência técnica e capacitação de assentados					
Meta	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
Física (hectare)	12.094	12.104	100	Descontinuidade dos	As famílias assistidas

UG 373040 / Superintendência Estadual do Maranhão – INCRA/SR-12					
Programa 1427 – Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar					
Ação 4470 – Assistência técnica e capacitação de assentados					
Meta	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
				serviços de assistência prestados às famílias assentadas.	são cobertas por sete convênios plurianuais, vigentes desde 2008.
Financeira	4.050.484,40	2.870.274,37	71	Atrasos na liberação dos recursos	Inscrição de restos a pagar.

Não há metas físicas para as ações de atividade administrativa. E as metas apuradas para as atividades finalísticas são meramente formais, pois não traduzem, por si só, a eficácia da ação. Para a unidade, a meta física é realizada quando há disponibilidade financeira dos recursos. Pois, presume-se que o beneficiário, em posse dos recursos financeiros, tenha desenvolvido o objeto ajustado, em prol da clientela previamente identificada e quantificada.

Por exemplo, a meta para a ação “concessão de crédito-instalação para famílias assentadas” é computada com a simples transferência financeira dos recursos para a associação responsável. Pouco importa se as casas foram efetiva e comprovadamente construídas ou recuperadas e as ações de assistência técnica efetivamente prestadas.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A Superintendência Estadual do INCRA no Maranhão inseriu no Relatório de Gestão o item “Indicadores Institucionais”, onde há dezesseis indicadores com resultados medidos, e dos quais treze relacionam-se a programas finalísticos, gerenciados pelo órgão central da entidade. Apesar de tê-los informado, os indicadores não são utilizados em processos decisórios, pela superintendência.

O quadro a seguir demonstra a evolução de alguns dos indicadores nos três últimos exercícios.

Nome e descrição do indicador	Resultados dos indicadores		
	2009	2010	2011
Índice de cadastramento de imóveis rurais – indica o percentual de imóveis cadastrados no SNCR, conforme a Lei 5868/72, em relação à superfície total no nível de agregação.	75,60%	77,40%	Sem informe

Nome e descrição do indicador	Resultados dos indicadores		
Índice de análise de processos de certificação de imóveis – indica o percentual de processos de certificação finalizados no exercício em relação aos processos protocolados no exercício, conforme descrito na IN-INCRA 25/2005 e NE 80/2008, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	141,50%	54,80%	80,20%
Índice de regularização fundiária – indica o percentual de imóveis regularizados e titulados no exercício nos termos da Lei 11.952/2009, regulamentada pelo Decreto 6992/2009, IN 45/2008 e eventuais legislações estaduais, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	0,00%	1,40%	20,18%
Índice de gastos com obtenção de terras – indica o gasto com obtenção de terras efetuada pelo Incra por hectares, no exercício.	R\$ 1,852,20/ha	R\$ 502,75/ha	R\$ 1.261,20/ha
Índice de protocolos de licença ambiental para os projetos de assentamento – indica o percentual de PAs com processo de Licenciamento Ambiental protocolado no exercício, em relação ao número de PAs com licenças ambientais expedidas, em conformidade com a Resolução CONAMA 387/2002, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	486,95%	462,50%	313,33%
Índice de projetos de assentamento com licença ambiental em vigor – indica o percentual de PAs com licença ambiental em vigor, em relação ao total de assentamentos federais existentes, em conformidade com a Resolução CONAMA 387/2002.	6,25%	7,84%	8,63%
Índice de acesso à água para consumo doméstico – expressa o provimento de água potável no exercício (encanada, de poço ou de cisterna) segundo o número total de famílias assentadas no exercício, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	12,32%	8,66%	0,49%
Índice de provimento de PDA/PRA – expressa a quantidade de projetos de assentamento com PDA/PRA aprovados pelo Incra.	31,57%	24,60%	0,00%
Índice de acesso a estradas transitáveis, ou outras vias de transporte adequadas ao escoamento da produção até as unidades produtivas – expressa o acesso a estradas transitáveis ou outras vias de acesso adequado ao escoamento da produção no exercício, segundo o total de famílias assentadas no exercício, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	34,79%	Sem informe	Sem informe
Índice de acesso à moradia nos assentamentos – expressa o acesso à moradia nos assentamentos no exercício, segundo o número total de famílias assentadas no exercício, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	47,77%	Sem informe	0,00%

Ressalte-se que os índices informados no relatório de gestão não foram convalidados na auditoria.

De acordo com análise realizada pela Secretaria Federal de Controle (SFC), sobre os treze indicadores relacionados no quadro acima, quanto aos critérios de completude e validade, acessibilidade e compreensão, comparabilidade, auditabilidade e economicidade, apenas sete indicadores foram considerados plena e potencialmente úteis e mensuráveis, conforme se depreende do quadro seguinte.

Indicador	Completude e validade	Acessibilidade e compreensão	Comparabilidade	Auditabilidade	Economicidade
Índice de cadastramento de imóveis rurais	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Índice de análise de processos de certificação de imóveis	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Índice de regularização fundiária	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Índice de gastos com obtenção de terras	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Índice de protocolos de licença ambiental para os projetos de assentamento	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Índice de projetos de assentamento com licença ambiental em vigor	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Índice de acesso à água para consumo doméstico	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Índice de provimento de PDA/PRA	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Índice de acesso a estradas transitáveis, ou outras vias de transporte adequadas ao escoamento da produção até as unidades produtivas	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Índice de acesso à moradia nos assentamentos	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO

Índice de provimento de Assistência Técnica	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Índice de consolidação de assentamentos	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Índice de qualidade de dados	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

Inserem-se no critério de utilidade a completude e validade dos índices. A mensurabilidade é composta pelos elementos acessibilidade, compreensão, comparabilidade, auditabilidade e economicidade.

2.4 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

Dos 22 atos de pessoal emitidos, em 2011, pela Unidade, sendo 01 de admissão, 15 de aposentadoria e 6 de concessão de pensão e reforma, nenhum deles foi cadastrado no Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissão e Concessões - SISAC.

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

Apesar de o gestor informar, no Relatório de Gestão, que a Unidade carece de pessoal, não têm sido desenvolvidas ações que permitam a reposição de pessoal, tais como requisição de pessoal a outros órgãos e esferas e solicitação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de autorização para concurso público para ingresso de novos servidores na carreira.

Além disso, verifica-se que a UJ possui 4 servidores cedidos, fator que também contribui para a redução de sua força de trabalho.

No entanto, toda a política de recursos humanos, seja referente ao dimensionamento da força de trabalho, treinamentos ou capacitações são de competência da Sede do INCRA em Brasília. Portanto, o Superintendente Regional não tem autonomia para definição e implantação de políticas referentes a recursos humanos.

Da análise efetuada na folha de pagamentos da Unidade, as seguintes ocorrências foram evidenciadas:

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
Pensionista, filha maior solteira que também possui outro vínculo registrado no SIAPE,	1	0	1	0	0

onde o seu estado civil é diferente de solteira.					
Servidores/instituidores com ocorrência no SIAPE de aposentadoria com provento proporcional e estão recebendo provento integral.	4	1	3	0	0
Servidores cedidos sem informação do valor da remuneração extra-SIAPE.	1	1	0	0	0

Na primeira ocorrência listada, a pensionista foi erroneamente cadastrada, em dezembro de 1992, como servidora e com o estado civil de casada. Em abril de 1993, essa matrícula de servidora foi excluída e ela passou a perceber a pensão regularmente por uma matrícula de pensionista.

Na segunda ocorrência, 3 servidores foram erroneamente cadastrados com proventos de aposentadoria proporcional quando o correto era integral mas as proporções, no cadastro, eram frações inteiras como 35/35 ou 1/1. Portanto não houve prejuízo financeiro nem para os servidores nem para a administração. No entanto, um servidor estava recebendo provento integral quando o correto seria proporcional. O INCRA-SRMA já corrigiu o provento desse servidor e apurará a responsabilidade pela inclusão incorreta da aposentadoria.

Na terceira ocorrência, um servidor está cedido para Órgão que não alimenta o SIAPE e as informações de seus proventos não estavam sendo repassadas ao INCRA-SRMA. No entanto, o Órgão já foi notificado para repassar as informações necessárias.

2.5 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ

Em regra, os gestores do INCRA/SR-12 não possuem parâmetros para avaliação da estrutura de controles internos administrativos, em nenhum dos seus aspectos: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação, comunicação e monitoramento.

Essa percepção reflete a inexistência de controles prévia e deliberadamente montados para garantir o atingimento dos objetivos da entidade, nos moldes das Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público, da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). O fortalecimento da estrutura de controles internos, ainda, não é uma preocupação primordial do INCRA, quer da alta administração, quer do corpo funcional.

O quadro a seguir demonstra a inexistência de parâmetros para adequado posicionamento do Superintendente, acerca dos cinco aspectos estruturantes do sistema de controles internos da entidade, e a opinião da equipe de auditoria pela inadequação dos controles internos existentes.

Componentes da Estrutura de Controle Interno	Auto Avaliação do Gestor	Avaliação da Equipe de Auditoria
Ambiente de Controle	Neutra	Não adequado
Avaliação de Risco	Neutra	Não adequado

Procedimentos de Controle	Neutra	Não adequado
Informação e Comunicação	Neutra	Não adequado
Monitoramento	Neutra	Não adequado

Alguns setores adotam mecanismos de controle sobre determinadas atividades, mas essas rotinas não são, necessariamente, monitoradas no nível hierárquico adequado, nem são peças de um processo único, com o fim de atingir os objetivos estratégicos definidos. Assim, na opinião da equipe de auditoria, dentre três áreas avaliadas, apenas a de licitação teve a estrutura de controles administrativos julgada adequada, apesar de falhas no componente procedimentos de controle, conforme ilustrado no quadro a seguir.

Área Selecionada	Estrutura de Controles Internos Administrativos
Programas	Inadequada
Pessoal	Inadequada
Licitação	Adequada

2.6 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços

A unidade não possui controle sobre a proporção das aquisições de bens e serviços que seguiram os critérios de sustentabilidade ambiental, nem sobre a separação e destinação dos resíduos recicláveis descartados, embora haja preocupação em contribuir para o meio ambiente saudável. No momento, as ações da unidade resumem-se a aquisição de toners e cartuchos de tinta de impressora reciclados, etanol, biodiesel, lâmpadas e condicionadores de ar. As aquisições de equipamentos de TI são realizadas na Sede do INCRA, em Brasília, portanto, a Superintendência não possui gestão sobre os critérios adotados na compra desses bens.

Algumas outras atitudes, como distribuição de folder e promoção de seminário, denotam o senso de preocupação com o meio ambiente, pelos gestores da SR-12. No tocante ao tratamento dispensado aos resíduos, a unidade implantou, em 2008, um ponto de coleta seletiva, cujo material é recolhido por uma associação de catadores.

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A política de tecnologia da informação do INCRA é traçada pela Diretoria de Gestão Estratégica, vinculada à Presidência do Instituto. Essa Diretoria possui, em sua estrutura, a Coordenação-Geral de Tecnologia e Gestão da Informação (DET), com competência para coordenar, supervisionar e propor atos normativos, manuais e procedimentos técnicos relativos à Tecnologia da Informação, especialmente nas áreas de infraestrutura de rede e comunicação de dados, voz e imagem, desenvolvimento e manutenção de sistemas e suporte técnico aos usuários.

O Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI –, adotado por todo o INCRA, responsabiliza a DET pelo fornecimento e manutenção da infraestrutura tecnológica da Sede e das Superintendências Regionais da Entidade. Esse documento atribui, exclusivamente, à Divisão de Desenvolvimento e

Manutenção de Sistemas – subordinada à DET – o papel de implantar e coordenar a execução dos processos e projetos de desenvolvimento, manutenção e aquisição de sistemas de informação. Portanto, a gestão de TI do INCRA é centralizada, em Brasília.

Na estrutura da Superintendência Estadual do INCRA/SR-12, compete à Assessoria de Planejamento e Controle oferecer o suporte local aos usuários e dotar a unidade dos meios tecnológicos adequados. Na prática, a SR-12 não possui ingerência sobre a gestão de TI. Há quatro funcionários, todos terceirizados, para serviços de suporte ao usuário e manutenção de equipamentos de informática, cujo contrato é acompanhado e fiscalizado por servidor administrativo da SR-12, com subordinação ao Chefe da Divisão de Administração.

2.8 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

O quadro abaixo resume o escopo dos instrumentos de transferências analisados:

Quantidade total de transferências consideradas para análise	Volume de recursos total das transferências consideradas para análise	% da Quantidade analisado	% do volume de recursos analisados
34	R\$ 45.480.981,08	55,88	52,40

A Unidade registrou, em seu Relatório de Gestão, as informações necessárias em relação aos instrumentos de transferência celebrados.

Em relação ao atendimento dos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, foram analisados 4 instrumentos de transferência de um total de 19 (informações obtidas em consulta à base de dados do SICONV e SIAFI Gerencial em 12/04/2012), selecionadas com base em critérios de materialidade, relevância e criticidade, correspondendo ao valor de R\$ 9.878.057,79 (nove milhões, oitocentos e setenta e oito mil, cinquenta e sete reais e setenta e nove centavos) de um total de R\$ 31.529.110,85 (trinta e um milhões, quinhentos e vinte e nove mil, cento e dez reais e oitenta e cinco centavos). Dos convênios analisados, a Unidade atendeu 100% do estipulado nos mencionados artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Foram avaliadas as rotinas de análise das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas pela UJ. No exercício de 2011, existiam 13 transferências cujas prestações de contas necessitavam de análise, no montante de R\$ 13.167.870,23 (treze milhões, cento e sessenta e sete mil, oitocentos e setenta reais e vinte e três centavos). Verificou-se que tais rotinas não são consideradas adequadas e que a atuação da UJ é ineficiente, insuficiente e intempestiva, já que não foi analisada nenhuma das 13 transferências ao longo do exercício. O Gestor aponta a carência de pessoal capacitado para realizar as análises tempestivamente e que já está sendo providenciado treinamento para o pessoal além de uma força tarefa em andamento para diminuir o estoque de prestações de contas de convênios a serem analisadas. A carência de pessoal também afeta as fiscalizações do andamento dos convênios, vez que as mesmas ficam bastante limitadas.

Ressalte-se que, na Superintendência Regional do INCRA no Maranhão, em 2011, as transferências se deram exclusivamente por meio do instrumento de convênio. Em análise à gestão das transferências voluntárias concedidas, por meio dos convênios, pela Unidade, verificou-se que o número de Tomadas de Contas Especiais instauradas, no exercício, está em conformidade com o número de instrumentos de transferências firmados em situações irregulares. Dos convênios firmados, no exercício de 2011, todos se encontram no estado de "em execução".

Quantidade total de transfer. vigentes no exercício	Quantidade total de transfer. concedidas no exercício	Quantidade de transfer. com a situação "desaprovadas"	Quantidade de transfer. cujas contas estão na situação "omissão de"	Quantidade de transfer. com a situação "aguardando prestação de"	Quantidade de transfer. com a situação "prestação"	Quantidade de transfer. com a situação "aprovadas"	Quantidade de TCE instauradas
--	--	--	--	---	---	---	--------------------------------------

			prestar contas"	contas"	de contas em análise"		
24	19	0	0	1	0	0	8*
* Referem-se a convênios de exercícios anteriores.							

Em relação ao que preceitua o artigo 5º do Decreto 6.170/2007, referente ao "chamamento público", a Unidade não celebrou, no exercício de 2011, nenhum instrumento de transferência com entidade privada sem fim lucrativo.

A Unidade registrou os convênios celebrados, em 2011, no SIASG e no SICONV, conforme preceitua a Lei 12.309/2010. No entanto, existe um convênio, de nº 709318, cujo estado está desatualizado no SICONV.

2.9 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A análise dos processos licitatórios realizados pelo INCRA/SR-12 no exercício de 2011 teve por objetivo avaliar a regularidade das contratações efetuadas pela Unidade de acordo com as seguintes diretrizes: apurar se o objeto da licitação atende a real necessidade da Unidade; verificar a consonância do objeto com a missão e metas da Instituição, bem como com os objetivos das ações dos programas contidos no orçamento; verificar o enquadramento do objeto à adequada modalidade de licitação; e verificar as razões de fundamentação da dispensa ou inexigibilidade de licitação.

O INCRA/SR-12, de acordo com consulta realizada no SIASG-DW, realizou, durante o exercício de 2011, dez procedimentos licitatórios na modalidade pregão, com valor total homologado de R\$ 7.766.729,53, vinte e nove dispensas, com valor total homologado de R\$ 629.491,71, e quinze inexigibilidades, com valor total homologado de R\$ 584.031,00.

Os testes realizados durante o trabalho de auditoria não evidenciaram inconsistências nas informações prestadas pela UJ no relatório de gestão.

Foram utilizados os critérios de materialidade, relevância e criticidade como metodologia para escolha da amostra, resultando em uma amostragem não probabilística, a qual não possibilita a extrapolação das conclusões obtidas a partir dos processos analisados para o universo das contratações realizadas pelo INCRA/SR-12 no exercício em análise. O escopo dos exames está registrado no quadro abaixo:

Tipo de Aquisição de bens/serviços	Valor Homologado no Exercício	% Valor sobre Total	Montante Analisado	% Recursos Analisados
Dispensa	629.491,71	7,01	45.360,03	0,67
Inexigibilidade	584.031,00	6,50	57.280,00	0,85
Pregão	7.766.729,53	86,49	6.625.025,89	98,47
Total	8.980.252,24	100	6.727.665,92	100
Fonte: SIASG-DW				

Com efeito, a tabela seguinte resume o resultado das análises realizadas no INCRA/SR-12, no que se refere à regularidade, modalidade licitatória, fundamentação legal da dispensa e inexigibilidade:

Número da Licit.	Contratada e seu CNPJ	Valor Homologado da Licitação	Oportunidade e Conveniência do Motivo da Licitação	Modalid. da Licitação	Fund. da Dispensa	Fund. da Inexigib.
------------------	-----------------------	-------------------------------	--	-----------------------	-------------------	--------------------

Número da Licit.	Contratada e seu CNPJ	Valor Homologado da Licitação	Oportunidade e Conveniência do Motivo da Licitação	Modalid. da Licitação	Fund. da Dispensa	Fund. da Inexigib.
19/2010	Lote 1: IMEDIATA - TOPOGRAFIA E GEODESIA LTDA (07.403.378/0001-85) Lote 2: TOPLINE - TOPOGRAFIA, GEODESIA, CONSULTORIA E SERVICOS (11.388.609/0001-04) Lote 3: A. E. M. LINDOSO (07.092.595/0001-00) Lote 4: DRENATEC ENGENHARIA LTDA (66.519.331/0001-40) Lote 5: DRENATEC ENGENHARIA LTDA (66.519.331/0001-40) Lote 6: RCA CONSTRUÇÕES E PROJETOS LTDA (26.892.679/0001-64) Lote 7: AREA CONSULTORIA LTDA - EPP (05.340.333/0001-83)	6.366.571,12	Adequada	Devida	Não se aplica	Não se aplica
15/2010	C G DE SOUSA (69.425.734/0002-08)	258.454,77	Adequada	Devida	Não se aplica	Não se aplica
6/2011	INTERCAR - COMERCIO E SERVICOS LTDA	23.000,00	Adequada	Não se aplica	Não se aplica	Adequado

Número da Licit.	Contratada e seu CNPJ	Valor Homologado da Licitação	Oportunidade e Conveniência do Motivo da Licitação	Modalid. da Licitação	Fund. da Dispensa	Fund. da Inexigib.
	(00.372.205/0001-06)					
18/2011	B TREINAMENTO EMPRESARIAL E REPRESENTACOES LTDA (03.889.303/0001-03)	1.650,00	Adequada	Não se aplica	Não se aplica	Adequado
20/2011	B TREINAMENTO EMPRESARIAL E REPRESENTACOES LTDA (03.889.303/0001-03)	15.000,00	Adequada	Não se aplica	Não se aplica	Adequado
22/2011	ISAN - INSTITUTO SUPERIOR DE ADMINISTRACAO E NEGOCIOS L (02.425.923/0001-10)	17.630,00	Adequada	Não se aplica	Não se aplica	Adequado
6/2011	A. D. ARAUJO E CIA LTDA (09.063.708/0001-66)	2.979,00	Adequada	Não se aplica	Adequado	Não se aplica
9/2011	COLMAQ DISTRIBUIDORA DE MAQUINAS LTDA (10.496.844/0001-29)	7.100,00	Adequada	Não se aplica	Adequado	Não se aplica
29/2011	J. A. V. ALVES – SERVICOS (08.985.924/0001-04)	4.171,00	Adequada	Não se aplica	Adequado	Não se aplica
30/2011	M S CRUZ DECORACOES (10.434.090/0001-82)	7.850,14	Adequada	Não se aplica	Adequado	Não se aplica
31/2011	A. L. R. DA MOTA (08.113.647/0001-31)	14.917,89	Adequada	Não se aplica	Adequado	Não se aplica
32/2011	J. A. V. ALVES – SERVICOS (08.985.924/0001-04)	4.171,00	Adequada	Não se aplica	Adequado	Não se aplica
33/2011	J. A. V. ALVES – SERVICOS (08.985.924/0001-04)	4.171,00	Adequada	Não se aplica	Adequado	Não se aplica

Por oportuno, cabe destacar que a avaliação quanto à estrutura de controles internos da Unidade Jurisdicionada com vistas a garantir a regularidade das contratações foi realizada e encontra-se consignada na análise presente no item 2.5 – avaliação dos controles internos deste relatório.

A análise da amostra permite concluir pela inadequação parcial dos procedimentos adotados pelo INCRA/SR-12 nos certames analisados, com relação à regularidade dos procedimentos de contratação, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos controles internos aos ditames legais, com vistas a conseguir maior aderência às disposições contidas na Lei nº 8.666/93 e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

2.10 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

Da análise das informações referentes aos gastos realizados por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), constantes dos quadros A.13.1 – Despesa com cartão de crédito corporativo por UG e por portador e A.13.2 – Despesa com cartão de crédito corporativo (série histórica), constantes do Relatório de Gestão, não foram identificadas inconsistências.

Com base em amostra dos processos de suprimento de fundos, constatou-se a aderência da utilização dos cartões de pagamento às disposições dos decretos de nº 5.355/2005 e 6.370/2008.

Verificou-se que o INCRA/SR-12 possui estrutura de controles internos adequada para promover o uso regular dos cartões de pagamento, com existência de norma específica sobre o assunto (Norma de Execução/INCRA/nº 50, de 07/04/2006), utilização de formulário específico para aprovação de concessão do suprimento e utilização de roteiro de análise das prestações de contas.

2.11 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

O INCRA/SR-12 realizou registro na conta contábil 21211.11.00 – Fornecedores por insuficiência de créditos/recursos, reconhecendo a existência de passivos por insuficiência de créditos ou recursos no montante de R\$ 69.444,23. Esses passivos originaram-se de serviços de manutenção de ar condicionado, fornecimento de motoristas para as viaturas do INCRA e serviços de telefonia móvel prestados à entidade. Verificou-se, na documentação comprobatória disponibilizada, que os serviços foram prestados em proveito do INCRA e a entidade está providenciando o seu pagamento. Não houve registro durante o exercício de 2011 nas seguintes contas contábeis: 21212.11.00 – Pessoal a pagar por insuficiência de créditos/recursos; 21213.11.00 – Encargos por insuficiência de créditos/recursos; 21215.22.00 – Obrigações tributárias por insuficiência de créditos/recursos e 21219.22.00 – Débitos diversos por insuficiência de créditos/recursos.

2.12 Avaliação da Conformidade da Manutenção de Restos a Pagar

Durante o exercício 2011, o INCRA/SR-12 manteve registros em restos a pagar não processados no valor total de R\$ 78.285.456,64. Desse montante, foram analisados registros que perfizeram o valor de R\$ 5.620.064,66, o que corresponde a 7,18%, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Restos a Pagar não processados mantidos em 2011 (R\$)	Restos a Pagar analisados (R\$)	Percentual analisado	RP com inconsistência (%)
78.285.456,64	5.620.064,66	7,18	0

Fonte: Relatório de Gestão e SIAFI Gerencial.

Em análise dos referidos registros, constatou-se a regularidade da manutenção dos Restos a Pagar no exercício de 2011 pelo INCRA/SR-12, especialmente em virtude da conformidade com o disposto no artigo 35 do Decreto nº 93.872/86 e Decreto nº 7.468/2011.

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

Nos exames realizados verificou-se que a unidade sob exame não dispõe de controle informatizado ou manual que registre a entrega tempestiva das declarações de bens e rendas (ou das autorizações para acesso eletrônico às declarações no site da Receita Federal). Tal fato ficou evidenciado pela apresentação tardia, somente depois de instada por este Órgão de Controle, da cópia da declaração de bens e rendas e/ou da autorização de acesso de 4 servidores. Assim, todos os 22 servidores obrigados apresentaram as declarações ou as autorizações para acesso eletrônico.

2.14 Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial

As informações do Relatório de Gestão sobre os imóveis de uso especial de propriedade da União, sob a responsabilidade da INCRA/SR-12, coincidem com os dados do SPIUnet (Sistema de Patrimônio Imobiliário da União). O quadro a seguir retrata a situação informada.

Localização	Quantidade total de imóveis de uso especial sob a responsabilidade da UJ	
	2010	2011
Brasil	12	12
Exterior	-	-

No entanto, o SPIUnet encontra-se desatualizado, em relação à avaliação de todos os imóveis cadastrados. A intempestividade é decorrente da ausência de rotinas operacionais e de designação de responsabilidade para execução dessa tarefa.

Os gastos com manutenção dos dois imóveis alugados de terceiros foram proporcionais às despesas para conservação dos imóveis próprios. Em relação ao principal imóvel da entidade, há um projeto de reforma que aguarda recursos do órgão central, há mais de um ano. O quadro seguinte expõe as despesas de manutenção dos doze imóveis próprios frente às dos imóveis locados.

Localização	Gastos realizados com manutenção de imóveis	
	Próprios da União (R\$)	Locados de Terceiros (R\$)
Valores Totais	236.684,13	28.529,52
% sobre o Total	89,24%	10,76%

2.15 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

O INCRA/SR-12 não pratica renúncia tributária.

2.16 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Em 2011, o TCU emitiu doze acórdãos, com determinações para a Superintendência Estadual do Maranhão do INCRA; mas, nenhum continha determinação para exame de sua implementação pelo controle interno.

2.17 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Em fevereiro de 2011, a CGU, em conjunto com a Polícia Federal, desencadeou a “Operação Donatários”, com objetivo de inibir desvios de dinheiro público, utilizado na ação governamental “Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas”. A operação foi fruto de dois anos de trabalho de auditoria, sobre contratos de concessão firmados entre 2005 e 2010. O resultado desse trabalho foi incorporado ao Relatório de Auditoria nº 201109232, relativo às contas de 2010, prestadas pelo INCRA/SR-12.

Assim, além das constatações decorrentes dos exames previstos nos procedimentos da ordem de serviço de avaliação da gestão de 2010, foram incorporados, àquele relatório, fatos observados nas auditorias que subsidiaram a operação policial.

O RA 201109232 expediu dezoito recomendações a serem implementadas, no exercício de 2011, pela unidade. Essas recomendações distribuíam-se em nove constatações (itens) do relatório. Apenas cinco recomendações foram totalmente implementadas, durante o exercício examinado; duas o foram parcialmente; e onze não foram atendidas.

2.18 Conteúdo Específico

No item 18 do Relatório de Gestão, o Superintendente Estadual do INCRA informou não ter tomado conhecimento de cancelamento de matrícula de imóveis rurais durante o exercício de 2011. Também não houve encaminhamento de declaração do Corregedor-Geral de Justiça ao INCRA sobre inexistência de imóveis nessa situação.

Da mesma forma, não houve cancelamento de certificado de registro de cadastro de imóvel rural nem processos irregulares de certificação.

A principal dificuldade abordada pelo gestor, para atualização dos registros cadastrais dos imóveis, foi a carência de pessoal no serviço de fiscalização cadastral, que conta com apenas um servidor.

2.19 Ocorrência(s) com dano ou prejuízo:

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

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a 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.

São Luís/MA, 18 de julho de 2012.

Achados da Auditoria - nº 201203471

1. CONTROLES DA GESTÃO

1.1. Subárea - CONTROLES EXTERNOS

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

1.1.1.1. Informação

Baixo nível de atendimento das recomendações do Órgão de Controle Interno.

O quadro abaixo resume a situação de implementação das recomendações exaradas pela CGU, cujo implemento deveria ocorrer durante o exercício de 2011:

Nº Relatório de Auditoria	Item do relatório (número e descrição sumária)	Situação atual das recomendações	Item específico da Parte "Achados de Auditoria"
201109232	2.1.1.1. Atuação intempestiva da UJ na análise das prestações de contas de 27 transferências voluntárias, totalizando R\$ 31.297.463,16 pendentes de aprovação.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	4.1.3.1
201109232	3.1.2.1. Autorização de pagamentos sem a documentação de suporte suficiente, com ocorrência, em 2010, de prejuízo potencial ao Erário no montante R\$ 1.869.094,30 e prejuízo efetivo no montante de R\$ 76.044,97.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	Recomendação monitorada via Plano de Providências Permanente.
201109232	3.2.2.1. Ausência de consulta ao Cadastro Único de Convênio (CAUC) na data de assinatura do	Atendida	-

Nº Relatório de Auditoria	Item do relatório (número e descrição sumária)	Situação atual das recomendações	Item específico da Parte "Achados de Auditoria"
	convênio nº 733712, com valor a ser repassado de R\$ 882.836,18, sem a juntada de outros documentos que confirmem o atendimento das exigências estabelecidas nos normativos pertinentes.		
201109232	4.1.4.1. Fragilidade nos controles relativos às informações contidas no SPIUnet sobre Bens de Uso Especial da União sob a responsabilidade da Unidade.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	Recomendação movitorada via Plano de Providências Permanente.
201109232	4.1.5.1. Não atendimento ao disposto na Portaria TCU nº 277/2010, no que tange à apresentação dos indicadores gerenciais sobre recursos humanos.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	Recomendação monitorada via Plano de Providências Permanente.
201109232	4.1.6.1. Ausência de controles acerca da entrega de cópias das declarações de bens e renda exigida pela Lei nº 8.730/93 (ou das autorizações para acesso eletrônicos dessas).	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	2.1.1.1
201109232	4.1.7.2. Aquisição de veículo (no montante total de R\$ 163.390,00) sem a motivação da necessidade do gasto.	Atendida	-
201109232	4.1.7.3 Contratação indevida por inexigibilidade de licitação no valor total de R\$ 32.000,00 (trinta e dois mil reais).	Atendida	-
201109232	4.1.7.6. Não adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	Recomendação monitorada via Plano de Providências Permanente.

1.2. Subárea - CONTROLES INTERNOS

1.2.1. Assunto - AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.2.1.1. Constatação

Ausência de informações no Relatório de Gestão.

No processo de contas do exercício de 2011, a Superintendência Estadual do Maranhão do INCRA, autarquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, deixou de apresentar a informação abaixo relacionada, mesmo sendo instada a fazê-lo por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203471-016:

Informação não apresentada	Peça	Item/Normativo
Quadro A.2.2, com a meta física e análise crítica das metas.	Relatório de Gestão	Item 2, da parte A, do Anexo II, da DN TCU nº 108/2010

No Quadro A.2.2, constante do Relatório de Gestão corrigido, foi informada a meta financeira, ao invés da física, e não há análise crítica das metas.

Causa:

Falta de diligência por parte do Superintendente do INCRA/SR-12, para instruir o Relatório de Gestão com todas as informações solicitadas pela DN TCU nº 108/2010.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Ofício Incra/MA/G nº 544/2012, de 30/04/2012, o Superintendente Regional manifestou-se:

“Segue abaixo o quadro complementado com a informação referente à gestão e estrutura.

“O Quadro A.2.2, é o resumo das metas físicas das ações que já foram descritos [sic] em cada ação ao longo do relatório de Gestão, e vimos que foi atingido 146.10% da meta prevista na PO 2011. Mesmo com toda dificuldade e redução de recursos de diárias e custeios, com o Decreto 7.446/2001.

“Segue [sic] abaixo os Quadros A.6.4 e A.6.5.

“Segue abaixo o quadro completo [Quadro A.13.1]

“Quadro A.13.1 – Despesas com cartão de crédito corporativo por UG e por portador

“Em 2011 foram concedidos 64 processos de Suprimentos de Fundos através de Cartão Corporativos [sic].”

Posteriormente, por meio do Ofício Incra/MA/G nº 822/2012, de 05/06/2012, a Superintendente substituta, complementou:

“Informamos a Vsa, que já RETIFICAMOS o Relatório de Gestão 2011 no site do TCU, com as devidas alterações apontadas pela Auditoria nº 201203471/2012 da CGU”.

Análise do Controle Interno:

Mesmo sendo o resumo das metas físicas das ações detalhadas no item 2.3 do Relatório de Gestão, o Quadro A.2.2 deveria ser preenchido, com a respectiva análise crítica das metas, e inserido no Relatório de Gestão. A retificação feita, posteriormente, com novo envio do Relatório de Gestão ao TCU e à CGU, não modificou o Quadro A.2.2 anterior, que permanece com as informações financeiras, ao invés das metas físicas previstas e executadas.

Contudo, o novo Relatório de Gestão, supriu a ausência dos demais quadros: A.6.4, A.6.5 e A.13.1, bem como complementou as informações do quadro A.1.1.

Recomendações:

Recomendação 1:

Incluir o Quadro A.2.2 no próximo Relatório de Gestão, bem como a análise crítica das metas nele informadas.

2. GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1. Subárea - REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

2.1.1. Assunto - CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

2.1.1.1. Constatação

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 das declarações).

Nos exames realizados verificou-se que a unidade sob exame não dispõe de controle informatizado ou manual que registre a entrega tempestiva das declarações de bens e rendas (ou das autorizações para acesso eletrônico às declarações no site da Receita Federal). Tal fato ficou evidenciado pela ausência de apresentação da cópia da declaração de bens e rendas e/ou da autorização de acesso dos seguintes servidores:

Nº SIAPE	Cargo
2095080	Superintendente Regional
0723261	Substituto da Chefia da Divisão Administrativa
0723339	Chefe Subst. do Serv. de Desenvolvim. Humano
0157712	Chefe do Serviço de Infra-Estrutura

Causa:

Falha nos controles de registro da entrega tempestiva das declarações de bens e rendas.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Ofício Incra/Ma/G nº 822/2012, de 05/06/2012, o Gestor se manifestou:

"Reconhecemos a falha apontada na Auditoria, no entanto determinamos ao Setor de RH desta SR, que envie documentos a todos os servidores, estipulando prazo, para a entrega das DBRs no referido Setor, conforme determina a lei 8.730/93, quanto a informatização desses registros, entramos em contato com a Sede/Brasília, para saber se já existe um programa informatizado específico na área, para termos o controle da entrega das DBRs.

"Encaminhamos em anexo as Declarações dos 04 (quatro) Servidores apontados na S A nº 30.

"Segue abaixo, email ao Incra/Brasília, solicitando providencias."

Análise do Controle Interno:

O Gestor entregou as declarações de IR faltantes. No entanto, a constatação permanece acerca da ausência de controles de entrega das declarações.

Recomendações:

Recomendação 1:

Que o Gestor proceda à implementação de rotinas internas de controle visando ao atendimento dos dispositivos constantes da Lei nº 8.730/93, quais sejam, a necessidade de controle acerca da entrega anual à unidade de pessoal das cópias das Declarações de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física (ou das autorizações de acesso eletrônico dessas no site da Receita Federal do Brasil).

3. ASSENTAMENTOS PARA TRABALHADORES RURAIS

3.1. Subárea - LICENC AMBIENTAL DE ASSENT DA REFORMA AGRÁRIA

3.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

3.1.1.1. Informação

Informação básica da Ação 8374 – Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária.

Trata-se da Ação 8374 – Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária –, pertencente ao Programa 0135 – Assentamento de Trabalhadores Rurais –, cuja finalidade é: *“Promover o licenciamento e a regularidade ambiental dos assentamentos de reforma agrária, atendendo ao disposto na legislação federal e legislação estadual complementar”*.

A execução da ação consiste em:

“Realização de estudos e diagnósticos voltados para o licenciamento ambiental dos projetos de

assentamento; obtenção e custeio do licenciamento ambiental nas suas diversas modalidades conforme estabelecido pela legislação federal e estadual; pagamento de taxas relativas à expedição de licenças, outorgas e publicações de licenças e material de educação ambiental e/ou outros similares; sensibilização e capacitação dos assentados quanto à importância da manutenção dos recursos naturais nos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária; supervisão e monitoramento da utilização dos recursos naturais nos Projetos de Assentamento visando a sua regularidade ambiental; pagamento de taxas aos órgãos ambientais relativas à averbação da reserva legal, quando for o caso”.

O montante de recursos executados nesta Ação, no exercício de 2011, está discriminado no quadro abaixo:

Programa / Ação Governamental	Despesas Executadas (R\$)	Despesas Executadas do Programa (%)
0135 / 8374	132.520,69	2,72

3.1.2. Assunto - PROCESSOS LICITATÓRIOS

3.1.2.1. Constatação

Homologação do certame licitatório com falhas no edital do Pregão 15/2010: utilização do tipo de licitação menor preço global em detrimento do menor preço, por item ou lote, e inclusão, no edital, de cláusula restritiva de competitividade.

Em análise ao Pregão Eletrônico nº 15/2010 (Processo nº 54230.011856/2010-14), realizado para contratação de pessoa jurídica para fornecimento de combustíveis (álcool hidratado, gasolina comum e diesel), prestação de serviços de lavagem simples e completa, polimento, troca de óleo (do motor, caixa de câmbio e diferencial), troca de filtro (de óleo e de ar) e conserto de pneu para as viaturas oficiais do INCRA/MA, homologado em 05/01/2011, constatou-se a existência de indícios de restrições indevidas ao caráter competitivo do procedimento licitatório.

Os itens licitados constantes do Termo de Referência (Anexo I do edital) estão descritos abaixo:

Item	Descrição	Unidade	Quantidade Estimada	Valor Unitário Estimado	Valor Total Estimado
1	Álcool	L	3.200	2,03	6.496,00
2	Gasolina	L	3.200	2,68	8.576,00
3	Diesel	L	99.000	2,10	207.900,00
4	Polimento	Serv.	152	22,33	3.394,67

Item	Descrição	Unidade	Quantidade Estimada	Valor Unitário Estimado	Valor Total Estimado
5	Lavagem completa	Serv.	70	53,33	3.733,33
6	Lavagem simples	Serv.	80	41,67	3.333,33
7	Lubrificação	Serv.	80	22,33	1.786,67
8	Troca de óleo do motor	Serv.	60	140,67	8.440,00
9	Troca de filtro ar	Serv.	35	103,33	3.616,67
10	Troca de filtro óleo	Serv.	35	70	2.450,00
11	Troca de óleo (caixa de câmbio e diferencial)	Serv.	80	184,33	14.746,67
12	Conserto de pneu	Serv.	170	32,67	5.553,33
TOTAL					270.026,67

O subitem 1.2.1 do edital apresenta a seguinte exigência:

“1.2. Os participantes deverão observar o que segue:

1.2.1. Não deverão estar localizados a mais de 03 (três) quilômetros da sede da Superintendência Regional do INCRA/MA, sito a Av. Santos Dumont, 18, Anil, São Luís-MA.”

Não consta do processo justificativa, nem foram encontrados estudos ou outros documentos que possam demonstrar a razoabilidade da restrição do certame a participantes localizados no máximo a três quilômetros da sede do INCRA/MA.

A Lei nº 8.666/93, art. 3º, § 1º, I, apresenta a seguinte vedação:

“§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;

(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

O jurista Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Editora Dialética, 12ª edição, páginas 81 e 82, comenta da seguinte maneira o dispositivo citado:

“(…) o próprio § 1º, do art. 3º admite, de modo implícito, a adoção de qualquer cláusula discriminatória desde que tenha pertinência e relevância para a seleção da proposta mais vantajosa. A parte final do dispositivo examinado deve ser interpretada como consagrando o princípio da proporcionalidade.

Isso significa que será inválida a cláusula discriminatória quando não tiver pertinência ou relevância. Mais ainda, também será inválida quando deixar de consagrar a menor restrição possível. Se as características do objeto licitado exigirem a adoção de tratamento discriminatório, isso não significará a autonomia da Administração para consagrar discriminação excessiva. Somente será admitida a mínima discriminação necessária para assegurar a obtenção da contratação mais vantajosa.

(…)

É indispensável verificar a solução prática adotada em cada caso concreto. Somente será válido o edital que estabelecer critério de cunho geográfico compatível com o princípio da proporcionalidade. Isso significa a necessidade de evidenciar que a fixação de um critério geográfico determinado era (a) indispensável à satisfação da necessidade objeto da contratação, (b) foi realizada de modo a assegurar a mais ampla participação de potenciais interessados e (c) não infringiu outros princípios constitucionais pertinentes.”

Outra situação restritiva do caráter competitivo do certame identificada foi o critério utilizado no julgamento das propostas. Apesar da variedade de serviços licitados o critério escolhido pelo INCRA/MA para julgamento das propostas foi o menor lance global. Reproduz-se, abaixo, os subitens do edital que definem o critério para julgamento das propostas.

“8. DO JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

8.1. Para julgamento e classificação das propostas será adotado o critério de **menor preço ofertado total, SENDO DECLARADO VENCEDOR O LICITANTE QUE APRESENTAR O MENOR LANCE GLOBAL, CONSIDERANDO TODOS OS ITENS.**

8.2. Na hipótese de um licitante vencer um ou mais itens, mas não obter o menor preço global, será considerado vencedor dos respectivos itens o licitante de menor preço global de todos os itens.

8.3. Se o licitante vencedor do menor preço global não tiver cotado preço para alguns itens, será considerado vencedor do item o licitante que tiver cotado o menor preço.”

O Termo de Referência (Anexo I do edital), em seu subitem 1.2.2, acrescenta a seguinte exigência:

“1.2.2. A contratada deve ter meios de formas disponíveis para o abastecimento com combustíveis e prestação dos serviços.”

Reproduz-se, abaixo, a súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União.

“SÚMULA Nº 247

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

Participaram do certame apenas três empresas: C G de Sousa (CNPJ: 69.425.734/0002-08), Comercial de Postos LTDA (CNPJ: 06.700.355/0001-70) e Oliveira e Batista LTDA (CNPJ: 10.226.548/0001-08). Dessas empresas, somente a C G de Sousa, vencedora do certame, e Comercial de Postos LTDA apresentaram lance para todos os itens.

Causa:

O Superintendente Regional Substituto do INCRA/MA, SIAPE nº 0723224, homologou o resultado de certame contendo critérios restritivos ao caráter competitivo do procedimento licitatório. Regimento Interno do INCRA, artigo 132, X.

O Chefe da Divisão Administrativa, SIAPE nº 1583352, acompanhou a realização do procedimento licitatório sem observar a irregularidade constatada pela equipe de auditoria.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao item 91 da Solicitação de Auditoria nº 201203471/021, de 10/05/2012, o INCRA/MA apresentou, por meio do Ofício Incra/Ma/G nº 695/2012, de 14/05/2012, a seguinte justificativa:

“Ora Sr. Auditor, a própria Sumula 247/TCU, é bem clara, ao dizer **‘...desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexos ou perda de economia de escala...’**

Pois informamos a Vsa, que inviabilizaria para o órgão, se uma empresa, vencesse o fornecimento do conserto de pneu, outra vencesse o fornecimento de óleo, outra o fornecimento de lavagem simples, outra a lavagem completa, e assim sucessivamente. O prejuízo para a administração seria muito grande. (princípio da Razoabilidade/economicidade).

Imaginamos a seguinte situação:

Uma viatura do Incra acabara de retornar de viagem e já estava escalada para voltar a campo (veículo a álcool ou a gasolina). Então vejamos:

O Setor de Transporte, encaminharia o veículo para abastecer em um Posto que fica localizado na estrada da Maioba, em seguida teria que fazer uma lubrificação em um posto que fica localizado no bairro do São Francisco; também teria que trocar o filtro de ar em um posto que fica localizado na BR 135; também teria que trocar a caixa de câmbio, no bairro do Vinhais; teria que consertar o pneu no bairro do São Cristóvão, ou seja, se cada empresa ganhasse um item, o que poderia acontecer, ficaria impossível o Incra manter sua frota a disposição dos seus técnicos para viajarem. Pois quando terminasse de realizar todos os serviços, precisaria novamente abastecer o veículo e etc.. Ou seja, o Incra perderia na economia de escala. E isto inviabilizaria suas ações.

Por outro lado, reconhecemos a falha processual em não justificar a contento para o limite no espaço geográfico, porém, entendemos que não houve restrição a competitividade e nem prejuízo ao erário nesta licitação, uma vez que nesse perímetro de 03 (três) quilômetros, existem aproximadamente, entre 30 a 40 postos de combustíveis e serviços compatíveis com o objeto do Pregão Eletrônico. A título de ilustração, nestes espaço geográfico estão incluídos os bairros do Anil, João Paulo, São Cristóvão, Forquilha, Cohab, Vila Palmeira, Filipinho, Sacavem, Coroadinho, Aurora, João de Deus, na Av. Santos Dumont, e outros. Entretanto, diante das justificativas acima, entendemos não termos restringidos a competitividade.”

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201203471/030, de 28/05/2012, o INCRA/MA apresentou, por meio do Ofício Incra/Ma/G nº 822/2012, de 05/06/2012, a seguinte justificativa:

“Apesar do nosso entendimento, sobre a questão levantada. e que ao nosso ver, isto traria maior economia para o órgão (princípio da economicidade), tanto financeiro quanto em relação ao tempo em deslocamentos a vários estabelecimentos, por ventura de licitantes vencedores diferentes.

Porém, atendendo as recomendações da CGU, a partir das próximas licitações adotaremos as recomendações apontadas pela Auditoria.”

Análise do Controle Interno:

A adjudicação do objeto do procedimento licitatório por item, da forma como estão divididos no Termo de Referência (Anexo I do edital), não seria razoável, conforme ilustrado pelo gestor em sua resposta. Entretanto, a divisão do objeto licitado é possível considerando os seguintes itens: fornecimento de combustíveis e lubrificantes; lavagem; serviços de manutenção (troca de óleo, troca de filtro de óleo, lubrificação, troca de filtro do ar etc.); conserto de pneu. A adjudicação por item, na forma proposta, pode ampliar a quantidade de empresas interessadas em participar do certame.

Quanto à limitação da localização dos licitantes a, no máximo, 3 km da sede da Superintendência Regional do INCRA/MA, ressalta-se a necessidade do estabelecimento de restrição mínima a participação de empresas, devendo a entidade promover estudos para avaliar a possibilidade de ampliação da distância máxima permitida para a localização de empresas interessadas, tendo em vista o grande número de estabelecimentos do ramo instalados na cidade.

Por meio do Ofício Incra/Ma/G nº 822/2012, de 05/06/2012, o gestor reiterou o seu entendimento de que o INCRA/MA deveria adjudicar todos os itens a um único licitante. A constatação permanece devido ao fato de que a continuidade da realização de procedimento licitatório, da forma como foi realizado, não permite o nível de competição que se espera em licitações para fornecimento de combustíveis e realização de serviços de manutenção de veículos. Assim, a constatação permanece.

Recomendações:

Recomendação 1:

Quando realizar procedimento licitatório para fornecimento de combustíveis e serviços de manutenção para os veículos da autarquia, objetivando aumentar a competitividade no certame, permitir a adjudicação de forma separada para os seguintes itens: fornecimento de combustíveis e lubrificantes; lavagem; serviços de manutenção (troca de óleo, troca de filtro de óleo, lubrificação, troca de filtro do ar etc.); conserto de pneu.

Recomendação 2:

Promover estudos para avaliar a possibilidade de ampliação da distância máxima permitida para a localização de empresas interessadas, sem incorrer em prejuízo para o INCRA, tendo em vista a pequena distância de localização exigida dos licitantes no último certame (no máximo a 3 km da sede da Superintendência Regional do INCRA/MA), objetivando aumentar a competição no procedimento licitatório.

4. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PROJ ASSENTAMENTO

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

4.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

4.1.1.1. Informação

Informação básica da Ação 8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento.

4.1.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1.2.1. Constatação

Divergência entre as informações prestadas no Relatório de Gestão e os dados do SIAFI, em relação à execução financeira da Ação de Governo “implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento”.

Em análise ao item 2, do Relatório de Gestão, que traz informações sobre o atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras das Ações de Governo, com responsabilidade de execução da UJ, e após realizar consulta no SIAFI GERENCIAL referente ao exercício de 2011, verificou-se divergência, no montante das despesas liquidadas, de dez milhões de reais, conforme tabela abaixo:

Programa / Ação	Despesa Liquidada (Fonte: Relatório de Gestão) (R\$)	Despesa Liquidada (Fonte: SIAFI) (R\$)	Diferença (R\$)
0137 / 8396	12.265.692,56	2.265.692,56	10.000.000,00

Causa:

Faltou atenção ao Superintendente do INCRA/SR-12, quanto à incorreta informação da despesa liquidada da Ação de Governo "8396", inserida no item 2.3.2, do Relatório de Gestão.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Ofício Incra/Ma/A nº 17/2012, de 25/04/2012, o Chefe da Divisão de Administração do INCRA/SR-12 manifestou-se:

“Sr. Auditor, vimos informar que houve um erro de digitação no momento do preenchimento do tem 3.2.2.1 – do Relatório de Gestão na pág. 60.

“Segue quadro corrigido em anexo:

“ERRATA:

“Onde se lê: 12.265.692,56, leia-se 2.265.692,56.”

Posteriormente, por meio do Ofício Incra/MA/G nº 822/2012, de 05/06/2012, a Superintendente substituta, complementou:

“Informamos a Vsa., que já RETIFICAMOS o Relatório de Gestão 2011, no site do TCU”.

Análise do Controle Interno:

O Ofício Incra/Ma/A nº 17/2012, com a errata do quadro “execução orçamentário-financeira das ações realizadas pela UJ”, referente à ação 8396 – implantação e recuperação de infraestrutura básica em

projetos de assentamento –, não é suficiente para alterar a informação, no âmbito do processo de prestação de contas. E o novo Relatório de Gestão, encaminhado em substituição ao anterior, não corrigiu o valor da despesa liquidada.

Recomendações:

Recomendação 1:

Incluir, no Relatório de Gestão de 2012, informações corretas, quanto às despesas liquidadas, em cada ação de governo.

4.1.3. Assunto - CONVÊNIOS DE OBRAS E SERVIÇOS

4.1.3.1. Constatação

Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva da UJ na análise das prestações de contas de transferências voluntárias apresentadas.

Foram avaliadas as rotinas de análise das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas pela UJ, as quais totalizaram o valor de R\$ 13.951.870,23 (treze milhões, novecentos e cinquenta e um mil, oitocentos e setenta reais e vinte e três centavos). Da análise, verificou-se que tais rotinas não são consideradas adequadas e que a atuação da UJ é ineficiente, insuficiente e intempestiva. No exercício sob exame, do total de 13 transferências cujas prestações de contas necessitavam de análise, no montante de R\$ 13.167.870,23 (treze milhões, cento e sessenta e sete mil, oitocentos e setenta reais e vinte e três centavos), não foi analisada nenhuma prestação de conta ao longo do exercício, conforme demonstra o quadro abaixo:

Nr_Convenio	Dt_Fim_Vigencia	Tx_Situacao
704133	30/12/2009	Prestação de Contas enviada para Análise
722293	16/08/2010	Prestação de Contas enviada para Análise
723174	20/08/2010	Prestação de Contas enviada para Análise
704652	30/09/2010	Prestação de Contas enviada para Análise
704695	30/09/2010	Prestação de Contas enviada para Análise
718590	30/11/2010	Prestação de Contas enviada para Análise
704679	31/12/2010	Prestação de Contas enviada para Análise
704703	31/12/2010	Prestação de Contas enviada para Análise
704767	31/12/2010	Prestação de Contas enviada para Análise
704770	31/12/2010	Prestação de Contas enviada para Análise
704457	31/03/2011	Prestação de Contas enviada para Análise
704678	31/03/2011	Prestação de Contas enviada para Análise
704458	31/08/2011	Prestação de Contas enviada para Análise

Causa:

Carência de pessoal capacitado para realizar a análise das prestações de contas via SICONV.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Ofício INCRA/MA/G nº 549/2012, o gestor se manifestou:

"...Em relação aos demais convênios relacionados no anexo, informamos que o INCRA está empenhado em analisá-los, porém, visando cumprir o Acórdão do TCU de nº estamos direcionando todos os esforços para zerar o estoque da IN 01/97.

"Visando diminuir o estoque de convênios desta Superintendência, realizamos no exercício de 2011 algumas forças-tarefas com servidores de outras Superintendências e do INCRA/SEDE, e a formação de grupos de trabalhos com servidores da própria Superintendência no exercício de 2010 (OS 166/2010 - análise de processo) e em 2011 (OS 023/2011 - re-análises dos processos). (OS's anexas)

"E encaminhamos em anexo, cópia do Memo 59DAC/2012, que trata do Plano de Supervisão Nacional - Portal dos Convênios /SICONV, onde será capacitados os servidores do Incra com o objetivo de analisar as prestações de contas dos convênios celebrados no SICONV, visto que somente neste exercício de 2012, é que foi implantado no siconv a Aba de Fiscalização e acompanhamento."

Adicionalmente, por meio do Ofício Incra/Ma/G nº 822/2012, de 05/06/2012, o Gestor acrescentou:

"Informamos a Vsa, que a Superintendência já está tomando as providências no sentido de capacitar os servidores envolvidos na área de convênios, tanto é que já providenciamos as Portarias indicando os servidores para acompanhar e fiscalizar os convênios celebrados no SICONV.

"Portarias em Anexo."

Análise do Controle Interno:

É necessário empreender esforços para que as prestações de contas dos convênios celebrados sejam analisadas dentro dos prazos previstos nas legislações aplicáveis (IN STN 01/97 e Decreto 6.170/2007). É necessário tanto treinamento quanto inclusão de pessoal para atuar na área de análise das prestações de contas. As forças tarefas devem ser um recurso a ser utilizado somente em situações de exceção e não se tornar rotina para a Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1:

Que a Unidade analise as 13 prestações de contas pendentes.

4.1.3.2. Constatação

Falta de atualização da situação atual do convênio nº 709.318/2009 no SICONV.

Foram avaliadas as rotinas de controle e cobrança das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas pela UJ, as quais totalizaram, no exercício sob exame, o valor de R\$ 13.951.870,23 (treze milhões, novecentos e cinquenta e um mil, oitocentos e setenta reais e vinte e três centavos), de um total de R\$ 13.951.870,23 (treze milhões, novecentos e cinquenta e um mil, oitocentos e setenta reais e vinte e três centavos). Apesar de não ter sido apresentada a prestação de contas do

convenio de nº 709.318/2009 , a devida TCE foi instaurada pela Unidade. No entanto, a situação do convênio no SICONV não foi alterada. O referido convênio consta como "Aguardando Prestação de Contas", quando deveria constar "Inadimplente".

Causa:

Ausência de procedimentos eficazes de atualização do SICONV.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Ofício Incra/Ma/G nº 822/2012, de 05/06/2012, o Gestor respondeu:

" Considerando que somente a partir deste ano de 2012, é que o Ministério do Planejamento implantou as ABAS de acompanhamento e fiscalização no SICONV, Informamos Vsa, que a Superintendência já está tomando as providências no sentido de capacitar os servidores envolvidos na área de convênios, tanto é que já providenciamos as Portarias indicando os servidores para acompanhar e fiscalizar os convênios celebrados no SICONV. Como também, o Incra Sede, já providenciou um plano de capacitação nacional, para os convênios do SICONV.

"Portarias em Anexo.

"Plano de capacitação em anexo."

Análise do Controle Interno:

A situação atual do convênio, no SICONV, deve ser alterada para "Inadimplente".

Recomendações:

Recomendação 1:

Atualizar a situação atual do convênio nº 709318 no SICONV.

4.2. Subárea - DEM TOPOGRÁFICA EM PROJ DE ASSENTAMENTO

4.2.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

4.2.1.1. Informação

Informação básica da Ação 8398 – Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento.

Trata-se da Ação 8398 – Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento –, pertencente ao Programa 0137 – Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento –, cuja finalidade é: *“Prover os projetos de assentamento rural de serviços topográficos necessários à viabilização do processo produtivo e do desenvolvimento sustentável”*.

A execução da ação consiste em: *“Realização de serviços topográficos, levantamento das potencialidades do solo e de suas adversidades naturais e identificação do perímetro das parcelas*

(lotes)”.

O montante de recursos executados nesta Ação, no exercício de 2011, está discriminado no quadro abaixo:

Programa / Ação Governamental	Despesas Executadas (R\$)	Despesas Executadas do Programa (%)
0137 / 8398	2.653.603,90	4,62

4.2.2. Assunto - PROCESSOS LICITATÓRIOS

4.2.2.1. Constatação

Homologação do certame licitatório com falhas no edital do Pregão 19/2010: utilização incorreta de critério de inexecuibilidade para desclassificação de propostas, em licitação para execução de serviços topográficos.

Em análise ao Pregão Eletrônico nº 19/2010 (Processo nº 54230.010936/2010-44), realizado para registro de preços para medição e demarcação de áreas em projetos de assentamentos, homologado em 11/03/2011, constatou-se que o INCRA SR-12 utilizou critério não previsto na Lei nº 8.666/93 para cálculo da inexecuibilidade das propostas.

O edital estabeleceu no subitem 7.2.4.1, II, o seguinte critério de desclassificação das propostas, também registrado no subitem 14.1.1 do Termo de Referência (Anexo I do edital):

“II – propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexecuíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexecuíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam **inferiores a 70% (setenta por cento)** do menor valor:

“orçado pela administração”. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)”

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 48, II, § 1º, definiu o seguinte critério para desclassificação de propostas, para obras e serviços de engenharia:

“II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexecuíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexecuíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) **do menor dos seguintes valores:** (Incluído pela Lei nº 9.648, de

1998)

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

b) valor orçado pela administração. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)” **grifo nosso**

Conforme demonstrado, o INCRA SR 12 utilizou parcialmente o critério estabelecido na Lei nº 8.666/93. O critério legal não permite a utilização isolada do valor orçado pela administração no cálculo de 70% do valor para fins de limite de exequibilidade das propostas. Utiliza conjuntamente a média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% do valor orçado pela administração e o valor orçado pela administração.

Esse procedimento levou à desclassificação indevida de propostas por inexecuibilidade que estavam adequadas ao que preceitua a Lei nº 8.666/93. A situação está detalhada abaixo.

O objeto licitado foi dividido em sete itens, devendo as licitantes ofertar o valor unitário por quilômetro de poligonal medida e demarcada para cada item, conforme Termo de Referência. Foram consideradas manifestamente inexequíveis as propostas com valores inferiores a 70% do valor orçado pela administração. Isso corresponde a 70% do valor de R\$ 1.051,70, ou seja, R\$ 736,19. Ocorre que a aplicação correta do artigo 48, II, da Lei nº 8.666/93 permite que a administração aceite propostas com valor unitário por quilômetro muito inferiores aos registrados em decorrência do procedimento licitatório. A situação verificada em cada lote é descrita a seguir.

a) Lote 1:

O Lote 1 (1.768 KM) foi adjudicado à empresa IMEDIATA - TOPOGRAFIA E GEODESIA LTDA (CNPJ: 07.403.378/0001-85) pelo melhor lance de R\$ 736,19.

50% do orçamento da administração corresponde a R\$ 525,85. Assim, as propostas com melhor lance superior a 50% do orçamento da administração estão relacionadas abaixo.

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
12.075.495/0001-05	TOPCON - TOPOGRAFIA E GEOREFERENCIAMENTO LTDA	736,18
03.618.484/0001-25	MARATOP - MARABA TOPOGRAFIA LTDA	719,95
07.151.640/0001-41	SETA SERVICOS TOPOGRAFICOS AGRIMENSURA E CONSTRUcoes LT	689,00
11.388.609/0001-04	TOPLINE - TOPOGRAFIA, GEODESIA, CONSULTORIA E SERVICOS	619,00
09.366.187/0001-16	ESPACO - TECNOLOGIA E SOLUCAO GEOGRAFICA LTDA	529,00

70% da média aritmética dos melhores lances superiores a 50% do orçamento da administração corresponde a R\$ 476,76. Assim, consideram-se manifestamente inexequíveis, de acordo com a Lei nº 8.666/93, as propostas com melhor lance inferior a R\$ 476,76. Assim, além das propostas citadas, também são consideradas exequíveis as seguintes propostas:

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
05.346.766/0001-46	CADASTRAL GEO GEOTECNOLOGIAS, PROJETOS E AGRONEGOCIOS	484,00
02.531.887/0001-70	SETAG SERVICOS TECNICOS LTDA	499,00
05.296.337/0001-01	TOPOSAT AMBIENTAL LTDA	520,00
05.624.307/0001-87	SETA SERVICOS TECNICOS E AGRIMENSURA LTDA	525,85
07.149.420/0001-83	ENGPLAGRI IND. COM. AGROP. ENG. PLANEJ. E AGRIMENSURA L	525,85

b) Lote 2:

O Lote 2 (2.550 KM) foi adjudicado à empresa TOPLINE - TOPOGRAFIA, GEODESIA, CONSULTORIA E SERVICOS (CNPJ: 11.388.609/0001-04) pelo melhor lance de R\$ 736,19.

50% do orçamento da administração corresponde a R\$ 525,85. Assim, as propostas com melhor lance superior a 50% do orçamento da administração estão relacionadas abaixo.

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
12.075.495/0001-05	TOPCON - TOPOGRAFIA E GEOREFERENCIAMENTO LTDA	736,18
09.366.187/0001-16	ESPACO - TECNOLOGIA E SOLUCAO GEOGRAFICA LTDA	529,00
02.531.887/0001-70	SETAG SERVICOS TECNICOS LTDA	736,00

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
26.892.679/0001-64	RCA CONSTRUÇOES PROJETOS LTDA	E700,00
03.618.484/0001-25	MARATOP - MARABA TOPOGRAFIA LTDA	686,98
07.151.640/0001-41	SETA SERVICOS TOPOGRAFICOS AGRIMENSURA E CONSTRUÇOES LT	678,00
07.149.420/0001-83	ENGPLAGRI IND. COM. AGROP. ENG. PLANEJ. E AGRIMENSURA L	670,00
78.878.881/0001-35	ESET ENGENHARIA TOPOGRAFIA LTDA	E599,00
09.202.526/0001-29	ISO ENGENHARIA LTDA	600,00
05.340.333/0001-83	AREA CONSULTORIA LTDA. EPP	-736,19
02.813.119/0001-09	3 A RURAL ENGENHARIA S/S LTDA	736,19
05.551.339/0001-08	PROJETOP - TOPOGRAFIA E GEODESIA LTDA	736,19
11.388.609/0001-04	TOPLINE - TOPOGRAFIA, GEODESIA, CONSULTORIA E SERVICOS	736,19
Média Aritmética		683,07

70% da média aritmética dos melhores lances superiores a 50% do orçamento da administração corresponde a R\$ 478,15. Assim, consideram-se manifestamente inexequíveis, de acordo com a Lei nº 8.666/93, as propostas com melhor lance inferior a R\$ 478,15. Assim, além das propostas citadas, também são consideradas exequíveis as seguintes propostas:

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
05.296.337/0001-01	TOPOSAT AMBIENTAL LTDA	510,00
05.624.307/0001-87	SETA SERVICOS TECNICOS E AGRIMENSURA LTDA	525,85

c) Lote 3:

O Lote 3 (980 KM) foi adjudicado à empresa A. E. M. LINDOSO (CNPJ: 07.092.595/0001-00) pelo melhor lance de R\$ 736,19.

50% do orçamento da administração corresponde a R\$ 525,85. Assim, as propostas com melhor lance superior a 50% do orçamento da administração estão relacionadas abaixo.

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
02.531.887/0001-70	SETAG SERVICOS TECNICOS LTDA	736,00
05.074.057/0001-59	MERIDIONAL AGRIMENSURA LTDA	736,19
07.403.378/0001-85	IMEDIATA - TOPOGRAFIA E GEODESIA LTDA	736,19
05.624.307/0001-87	SETA SERVICOS TECNICOS E AGRIMENSURA LTDA	736,19
26.892.679/0001-64	RCA CONSTRUcoes E PROJETOS LTDA	736,19
05.340.333/0001-83	AREA CONSULTORIA LTDA. - EPP	736,19
12.075.495/0001-05	TOPCON - TOPOGRAFIA E GEOREFERENCIAMENTO LTDA	736,19
07.151.640/0001-41	SETA SERVICOS TOPOGRAFICOS AGRIMENSURA E CONSTRUcoes LT	539,00

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
05.296.337/0001-01	TOPOSAT AMBIENTAL LTDA	550,00
78.878.881/0001-35	ESET ENGENHARIA TOPOGRAFIA LTDA	599,00
07.872.686/0001-50	GEO MED SERVICOS TOPOGRAFICOS LTDA	678,00
09.202.526/0001-29	ISO ENGENHARIA LTDA	600,00
05.551.339/0001-08	PROJETOP - TOPOGRAFIA E GEODESIA LTDA	649,00
03.618.484/0001-25	MARATOP - MARABA TOPOGRAFIA LTDA	649,50
07.092.595/0001-00	A. E. M. LINDOSO	736,19
Média Aritmética		676,92

70% da média aritmética dos melhores lances superiores a 50% do orçamento da administração corresponde a R\$ 473,84. Assim, consideram-se manifestamente inexequíveis, de acordo com a Lei nº 8.666/93, as propostas com melhor lance inferior a R\$ 473,84. Assim, além das propostas citadas, também são consideradas exequíveis as seguintes propostas:

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
11.388.609/0001-04	TOPLINE - TOPOGRAFIA, GEODESIA, CONSULTORIA E SERVICOS	487,90
05.346.766/0001-46	CADASTRAL GEO GEOTECNOLOGIAS, PROJETOS E AGRONEGOCIOS	489,00
08.987.217/0001-49	TERRA ENGENHARIA GEORREFERENCIAMENTO LTDA - ME	520,00
09.366.187/0001-16	ESPACO - TECNOLOGIA SOLUCAO GEOGRAFICA LTDA	524,88

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
07.149.420/0001-83	ENGPLAGRI IND. COM. AGROP. ENG. PLANEJ. E AGRIMENSURA L	525,85

d) Lote 4:

O Lote 4 (750 KM) foi adjudicado à empresa DRENATEC ENGENHARIA LTDA (CNPJ: 66.519.331/0001-40) pelo melhor lance de R\$ 736,19.

50% do orçamento da administração corresponde a R\$ 525,85. Assim, as propostas com melhor lance superior a 50% do orçamento da administração estão relacionadas abaixo.

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
05.074.057/0001-59	MERIDIONAL AGRIMENSURA LTDA	736,19
07.403.378/0001-85	IMEDIATA - TOPOGRAFIA E GEODESIA LTDA	736,19
05.624.307/0001-87	SETA SERVICOS TECNICOS E AGRIMENSURA LTDA	736,19
05.551.339/0001-08	PROJETOP - TOPOGRAFIA E GEODESIA LTDA	736,19
10.248.761/0001-10	GEOTERRA GEORREFERENCIAMENTO E SERVICOS LTDA	736,19
05.340.333/0001-83	AREA CONSULTORIA LTDA. EPP	736,19
12.075.495/0001-05	TOPCON - TOPOGRAFIA E GEOREFERENCIAMENTO LTDA	736,19
09.202.526/0001-29	ISO ENGENHARIA LTDA	669,99
07.872.686/0001-50	GEO MED SERVICOS TOPOGRAFICOS LTDA	539,00

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
07.149.420/0001-83	ENGPLAGRI IND. COM. AGROP. ENG. PLANEJ. E AGRIMENSURA L,	540,00
78.878.881/0001-35	ESET ENGENHARIA TOPOGRAFIA LTDA	599,00
02.813.119/0001-09	3 A RURAL ENGENHARIA S/S LTDA	599,00
66.519.331/0001-40	DRENATEC ENGENHARIA LTDA	736,19
Média Aritmética		679,73

70% da média aritmética dos melhores lances superiores a 50% do orçamento da administração corresponde a R\$ 475,81. Assim, consideram-se manifestamente inexequíveis, de acordo com a Lei nº 8.666/93, as propostas com melhor lance inferior a R\$ 475,81. Assim, além das propostas citadas, também são consideradas exequíveis as seguintes propostas:

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
26.892.679/0001-64	RCA CONSTRUÇOES PROJETOS LTDA	489,00
11.388.609/0001-04	TOPLINE - TOPOGRAFIA, GEODESIA, CONSULTORIA E SERVICOS	489,90
07.219.784/0001-92	TEC AGRI - SERVICOS DE ENGENHARIA E AGRIMENSURA LTDA	497,00
02.531.887/0001-70	SETAG SERVICOS TECNICOS LTDA	499,00
08.987.217/0001-49	TERRA ENGENHARIA GEORREFERENCIAMENTO LTDA - ME	500,00
07.151.640/0001-41	SETA SERVICOS TOPOGRAFICOS E AGRIMENSURA	525,85

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
	CONSTRUCOES LT	

e) Lote 5:

O Lote 5 (700 KM) foi adjudicado à empresa DRENATEC ENGENHARIA LTDA (CNPJ: 66.519.331/0001-40) pelo melhor lance de R\$ 736,19.

50% do orçamento da administração corresponde a R\$ 525,85. Assim, as propostas com melhor lance superior a 50% do orçamento da administração estão relacionadas abaixo.

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
05.074.057/0001-59	MERIDIONAL AGRIMENSURA LTDA	736,19
07.403.378/0001-85	IMEDIATA - TOPOGRAFIA E GEODESIA LTDA	736,19
05.624.307/0001-87	SETA SERVICOS TECNICOS E AGRIMENSURA LTDA	736,19
26.892.679/0001-64	RCA CONSTRUCOES E PROJETOS LTDA	736,19
12.075.495/0001-05	TOPCON - TOPOGRAFIA E GEOREFERENCIAMENTO LTDA	736,19
05.340.333/0001-83	AREA CONSULTORIA LTDA. - EPP	736,19
10.248.761/0001-10	GEOTERRA GEORREFERENCIAMENTO E SERVICOS LTDA	736,19
11.388.609/0001-04	TOPLINE - TOPOGRAFIA, GEODESIA, CONSULTORIA E SERVICOS	736,19
07.149.420/0001-83	ENGPLAGRI IND. COM. AGROP. ENG. PLANEJ. E AGRIMENSURA L	736,19

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
07.151.640/0001-41	SETA TOPOGRAFICOS AGRIMENSURA CONSTRUcoes LT	736,19
09.202.526/0001-29	ISO ENGENHARIA LTDA	705,98
02.813.119/0001-09	3 A RURAL ENGENHARIA S/S LTDA	551,00
09.366.187/0001-16	ESPACO - TECNOLOGIA E SOLUCAO GEOGRAFICA LTDA	570,00
05.551.339/0001-08	PROJETOP - TOPOGRAFIA E GEODESIA LTDA	669,00
70.073.275/0001-30	GEOSISTEMAS ENGENHARIA E PLANEJAMENTO LTDA	691,38
66.519.331/0001-40	DRENATEC ENGENHARIA LTDA	736,19
Média Aritmética		705,34

70% da média aritmética dos melhores lances superiores a 50% do orçamento da administração corresponde a R\$ 493,74. Assim, consideram-se manifestamente inexequíveis, de acordo com a Lei nº 8.666/93, as propostas com melhor lance inferior a R\$ 493,74. Assim, além das propostas citadas, também são consideradas exequíveis as seguintes propostas:

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
02.531.887/0001-70	SETAG SERVICOS TECNICOS LTDA	499,00
05.346.766/0001-46	CADASTRAL GEO GEOTECNOLOGIAS, PROJETOS E AGRONEGOCIOS	524,00

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
78.878.881/0001-35	ESET ENGENHARIA TOPOGRAFIA LTDA	E525,80

f) Lote 6:

O Lote 6 (660 KM) foi adjudicado à empresa RCA CONSTRUCOES E PROJETOS LTDA (CNPJ: 26.892.679/0001-64) pelo melhor lance de R\$ 736,19.

50% do orçamento da administração corresponde a R\$ 525,85. Assim, as propostas com melhor lance superior a 50% do orçamento da administração estão relacionadas abaixo.

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
07.151.640/0001-41	SETA SERVICOS TOPOGRAFICOS AGRIMENSURA CONSTRUCOES LT	736,19
11.388.609/0001-04	TOPLINE - TOPOGRAFIA, GEODESIA, CONSULTORIA E SERVICOS	718,00
09.366.187/0001-16	ESPACO - TECNOLOGIA E SOLUCAO GEOGRAFICA LTDA	529,00
02.813.119/0001-09	3 A RURAL ENGENHARIA S/S LTDA	649,00
70.073.275/0001-30	GEOSISTEMAS ENGENHARIA E PLANEJAMENTO LTDA	691,38
12.075.495/0001-05	TOPCON - TOPOGRAFIA E GEOREFERENCIAMENTO LTDA	736,19
05.340.333/0001-83	AREA CONSULTORIA LTDA. EPP	736,19
05.551.339/0001-08	PROJETOP - TOPOGRAFIA E GEODESIA LTDA	736,19

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
07.149.420/0001-83	ENGPLAGRI IND. COM. AGROP. ENG. PLANEJ. E AGRIMENSURA L	736,19
26.892.679/0001-64	RCA CONSTRUÇOES PROJETOS LTDA	736,19
Média Aritmética		700,45

70% da média aritmética dos melhores lances superiores a 50% do orçamento da administração corresponde a R\$ 490,32. Assim, consideram-se manifestamente inexequíveis, de acordo com a Lei nº 8.666/93, as propostas com melhor lance inferior a R\$ 490,32. Assim, além das propostas citadas, também são consideradas exequíveis as seguintes propostas:

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
08.987.217/0001-49	TERRA ENGENHARIA GEORREFERENCIAMENTO LTDA - ME	E495,00
02.531.887/0001-70	SETAG SERVICOS TECNICOS LTDA	499,00
78.878.881/0001-35	ESET ENGENHARIA TOPOGRAFIA LTDA	E525,80

g) Lote 7:

O Lote 7 (1.240 KM) foi adjudicado à empresa AREA CONSULTORIA LTDA. - EPP (CNPJ: 05.340.333/0001-83) pelo melhor lance de R\$ 736,19.

50% do orçamento da administração corresponde a R\$ 525,85. Assim, as propostas com melhor lance superior a 50% do orçamento da administração estão relacionadas abaixo.

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
12.075.495/0001-05	TOPCON - TOPOGRAFIA GEORREFERENCIAMENTO LTDA	E736,19
78.878.881/0001-35	ESET ENGENHARIA TOPOGRAFIA LTDA	E599,00

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
09.366.187/0001-16	ESPACO - TECNOLOGIA E SOLUCAO GEOGRAFICA LTDA	526,00
05.340.333/0001-83	AREA CONSULTORIA LTDA	736,19
Média Aritmética		649,34

70% da média aritmética dos melhores lances superiores a 50% do orçamento da administração corresponde a R\$ 454,54. Assim, consideram-se manifestamente inexequíveis, de acordo com a Lei nº 8.666/93, as propostas com melhor lance inferior a R\$ 454,54. Assim, além das propostas citadas, também são consideradas exequíveis as seguintes propostas:

CNPJ	Nome da Empresa	Melhor lance (R\$)
26.892.679/0001-64	RCA CONSTRUcoes PROJETOS LTDA	E458,00
10.410.129/0001-21	ELLO GESTAO AMBIENTAL LTDA	460,00
08.987.217/0001-49	TERRA ENGENHARIA GEORREFERENCIAMENTO LTDA - ME	E480,00
05.296.337/0001-01	TOPOSAT AMBIENTAL LTDA	485,00
02.531.887/0001-70	SETAG SERVICOS TECNICOS LTDA	499,00
07.151.640/0001-41	SETA TOPOGRAFICOS AGRIMENSURA CONSTRUcoes LT	525,85 E
05.624.307/0001-87	SETA SERVICOS TECNICOS AGRIMENSURA LTDA	E525,85

Ressalta-se que o Pregoeiro deveria ter levado em consideração a seguinte súmula do Tribunal de Contas da União:

“SÚMULA Nº 262/2010

O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexecuibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.”

Causa:

O Superintendente Regional do INCRA/MA, SIAPE nº 1095080, homologou o pregão eletrônico nº 19/2010 sem questionar o critério incorreto utilizado no certame para desclassificar propostas de licitantes por inexecuibilidade. Regimento Interno do INCRA, art. 132, X.

O Chefe da Divisão Administrativa, SIAPE nº 1583352, acompanhou a realização do procedimento licitatório sem observar a irregularidade constatada pela equipe de auditoria.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao item 90 da Solicitação de Auditoria nº 201203471/19, de 08/05/2012, o INCRA/MA apresentou, por meio do Ofício Incra/Ma/G nº 693/2012, de 14/05/2012, a seguinte justificativa:

“Sr Auditor, informamos a Vsa, que conforme o Art. 48 da Lei 9.648/1998, na alínea a, no final da alínea, a lei usa a conjunção OU, e não a conjunção/conetivo e. O que faz toda a diferença na interpretação da lei. Pois torna-se excludente, pode ser considerado a opção “a” ou a opção “b”.

Vejamos a descrição literal do Art. 48 abaixo:

“Art. 48.

I

§ 1º

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração, ou;

b) valor orçado pela administração.

Sendo assim entendemos que o critério utilizado pelo INCRA foi legal e permite sim a utilização isolada do valor orçado pela administração, e conforme fora. Pois o objeto da licitação é bastante complexo e seria prejudicial para a administração, caso não fosse utilizado esse critério. Ademais, na preservação do interesse público que é zelar pelo bem adquirido, no caso, o trabalho de campo, verifica-se em trabalhos anteriores que a adjudicação com valores inferiores aos aplicados no mercado induz as empresas utilizarem materiais de péssima qualidade comprometendo o objetivo do mesmo, tornando-se insatisfatório sua aceitação devido a durabilidade associado aos materiais aplicados, retornando a essa administração a promover novas licitações ou o reparo dos trabalhos realizados de baixa qualidade. Frente ao exposto verifica-se que fora justificado as fls. de nº 76, do processo que tange o Termo de Referência. Conforme a seguir:

Justificativa:

“Adotamos este parâmetro, pois vimos que fica impraticável para as empresas atenderem a contendo o que é solicitado pela administração.

Vimos que devido a valores muito pequeno em relação ao preço do edital tornou os trabalhos lentos visto que as empresas estavam trabalhando no vermelho e que não cumpriam os prazos

determinados.

No último pregão de 2009 uma empresa pegou com preços muito abaixo e chegou a pedir o cancelamento do contrato, pois para atender os trabalhos estão no limite do que tange a qualidade.”

A administração ao usar esse critério, buscou preservar o erário no que tange aos princípios da proporcionalidade, economicidade, tendo em vista, que seria mais prejudicial para a Administração e o seu público meta, que é a comunidade, manter um contrato cujos os preços levaria a falência dos trabalhos que não se conseguiriam se erguer, como já acontecera no passado.

E como já explicitado acima, ao nosso entendimento, esse critério utilizado não infringiu as normas e leis que tratam a matéria.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201203471/030, de 28/05/2012, o INCRA/MA apresentou, por meio do Ofício Incra/Ma/G nº 822/2012, de 05/06/2012, a seguinte justificativa:

“Acatamos as recomendações da Auditoria da CGU, e informamos que quando da realização do pregão eletrônico 19/2010, não houve, jamais a intenção de desqualificar ou restringir a competição de mercado.

E informamos ainda, que todos os editais são encaminhados para a análise jurídica da Procuradoria Especializada.

Portanto, foi o entendimento e a interpretação à época da realização do pregão eletrônico.”

Análise do Controle Interno:

O Tribunal de Contas da União (TCU) entende que o critério para definição das propostas manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, estabelecido pela Lei nº 8.666/93 em seu artigo 48, II, § 1º, deve considerar as alíneas “a” e “b” desse mesmo parágrafo em conjunto. Reproduz-se, abaixo, entendimento contido no livro Licitações & Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª Edição, páginas 515 e 516, de autoria do próprio Tribunal.

“Na decisão 1713/2002 Plenário o TCU exemplificou, passo a passo, como devem ser aplicadas as regras previstas nos §§ 1º e 2º do art. 48 da Lei de Licitações para efetivação dos cálculos de exequibilidade ou inexequibilidade de propostas e de garantia adicional, em licitações de obras e serviços de engenharia, que se demonstra a seguir:

Demonstrativo de cálculo de exequibilidade/inexequibilidade de propostas em licitações de obras e serviços de engenharia

1º Passo:

Valor orçado pela Administração: R\$ 100.000.000,00;

2º Passo:

50% do preço orçado pela Administração para saber quais as propostas entrarão no cálculo da média: R\$ 50.000.000,00;

3º Passo:

Valores das propostas apresentadas:

Construtora A – R\$ 83.000.000,00;

Construtora B – R\$ 60.000.000,00;

Construtora C – R\$ 48.000.000,00;

Construtora D – R\$ 48.900.000,00;

Construtora E – R\$ 85.000.000,00;

Construtora F – R\$ 82.000.000,00;

Construtora G – R\$ 90.000.000,00;

4º Passo:

Valores das propostas apresentadas acima dos 50% do valor orçado pela Administração:

Construtora A – R\$ 83.000.000,00;

Construtora B – R\$ 60.000.000,00;

Construtora E – R\$ 85.000.000,00;

Construtora F – R\$ 82.000.000,00;

Construtora G – R\$ 90.000.000,00;

5º Passo:

Média das Propostas: R\$ 80.000.000,00;

Valor orçado pela Administração: R\$ 100.000.000,00;

6º Passo:

70% de R\$ 80.000.000,00: R\$ 56.000.000,00;

7º Passo:

Propostas inexequíveis:

Construtora C – R\$ 48.000.000,00;

Construtora D – R\$ 48.900.000,00;

8º Passo:

Propostas exequíveis:

Construtora A – R\$ 83.000.000,00;

Construtora B – R\$ 60.000.000,00;

Construtora E – R\$ 85.000.000,00;

Construtora F – R\$ 82.000.000,00;

Construtora G – R\$ 90.000.000,00;

9º Passo:

Proposta vencedora: Construtora B – R\$ 60.000.000,00.”

Quanto ao argumento de que o INCRA/MA, ao utilizar somente o valor orçado pela administração, objetivava evitar a contratação de empresas por valores que inviabilizariam a entrega de um trabalho de qualidade, o INCRA/MA pode estabelecer no edital do certame ou em anexo os critérios mínimos de qualidade aceitáveis para o trabalho a ser realizado. O que a administração não deve fazer é definir antecipadamente a remuneração mínima a ser paga aos vencedores de procedimento licitatório que tem como critério de seleção o menor preço ofertado. Até porque, a garantia de uma remuneração razoável aos contratados não garante, por si só, a qualidade do trabalho que será realizado.

Outra providência que deve ser adotada pela administração, no caso de propostas consideradas inexequíveis, é a exigência de apresentação pelos licitantes de documentos que comprovem a viabilidade de suas propostas.

Por meio do Ofício Incra/Ma/G nº 822/2012, de 05/06/2012, o gestor informa que aceita as recomendações da CGU, assim, a constatação permanece.

Recomendações:

Recomendação 1:

Quando realizar procedimento licitatório para contratação de empresas para realizar serviços topográficos, tais como medição, demarcação e confecção de planta com identificação dos limites e memorial descritivo georreferenciados em áreas de Projeto de Assentamento, aplicar o critério para definição das propostas manifestamente inexequíveis estabelecido pela Lei nº 8.666/93 em seu artigo 48, II, § 1º, considerando as alíneas “a” e “b” desse mesmo parágrafo em conjunto, conforme Decisão 1713/2002 - Plenário do TCU, exemplificado no livro Licitações & Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª Edição, páginas 515 e 516, de autoria do próprio Tribunal.

Recomendação 2:

Quando o menor preço ofertado no certame for considerado inexequível, possibilitar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta, em observância à Súmula nº 262/2010 do TCU.

Recomendação 3:

Estabelecer no edital do certame ou em anexo os critérios mínimos de qualidade aceitáveis para o trabalho a ser realizado.

Recomendação 4:

Exigir prestação de garantia das empresas contratadas, conforme previsto na Lei nº 8.666/93, art. 56.

5. APOIO ADMINISTRATIVO

5.1. Subárea - ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE

5.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

5.1.1.1. Informação

Informação básica da Ação 2000 – Administração da Unidade.

Trata-se da Ação 2000 – Administração da Unidade –, pertencente ao Programa 0750 – Apoio Administrativo –, cuja finalidade é:

“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”.

A execução da ação consiste em: *“Agregação de despesas de natureza administrativa que não puderem ser apropriadas em ações finalísticas, nem a um programa finalístico”.*

O montante de recursos executados nesta Ação, no exercício de 2011, inclusive despesas com pessoal, está discriminado no quadro abaixo:

Programa / Ação Governamental	Despesas Executadas (R\$)	Despesas Executadas do Programa (%)
0750 / 2000	4.309.128,36	100,00

5.1.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

5.1.2.1. Constatação

Indicadores institucionais sem utilidade no gerenciamento da entidade.

Segundo informação do Superintendente do INCRA no Estado do Maranhão, os indicadores informados no Relatório de Gestão não são utilizados nos processos de tomada de decisão da alçada da Superintendência. Esses números cumprem, portanto, mera formalidade exigida pelo Tribunal de Contas, apesar da potencialidade para orientar as diretrizes institucionais, caso sejam os indicadores substancialmente medidos.

Causa:

Os números envolvidos pelos indicadores informados no Relatório de Gestão não fazem parte da habitualidade do processo de planejamento da unidade.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Ofício Incra/MA/G nº 432/2012, de 16/04/2012, o Superintendente informou:

"Destacamos que os normativos referente (sic) ao ano de 2010 e 2011, não constou a obrigatoriedade de

apresentação destes indicadores no Relatório de Gestão, o que o fizemos por entendimento próprio.

"Estes indicadores ainda não estão sendo utilizados no processo de gestão da SR como gostaríamos, e isso se deve ao fato de que trabalhamos basicamente com indicadores de eficiência (bom uso dos recursos alocados na produção de um bem ou serviço) e eficácia (realização do que estava previsto). Já os indicadores de efetividade (resultados concretos, impactos dos produtos e serviços sobre a condição que se pretende modificar), que compreende a grande maioria dos indicadores acordados com o TCU, apesar de calculados e incluídos nos Relatórios de Gestão, ainda são pouco utilizados no âmbito do Incra, para efeito de correção/ajuste dos rumos da gestão. Da mesma forma, como a utilização dos mesmos é bastante recente, não há uma série histórica considerável para comparação e uso dos mesmos de forma mais eficaz nos processos de gestão.

"Em 2010/2011, seguimos a orientação do Tribunal de Contas da União - TCU, que nos encaminhou um conjunto de indicadores que deveria compor o Relatório de Gestão referente à execução do exercício 2009/2010/2011. Recepcionamos tal proposta e efetuamos uma análise crítica da mesma, apresentando uma série de propostas que foram prontamente acatadas na íntegra pelo TCU.

São estes indicadores 'ajustados' que estamos utilizando desde o ano passado no Relatório de Gestão, sendo que, em anos anteriores, foram utilizados indicadores do TCU, tal como ele propuseram (sic)".

Análise do Controle Interno:

O gestor reconhece a não utilidade dos indicadores informados no Relatório de Gestão. Apenas justifica esse fato como decorrência do foco gerencial sobre a eficiência e eficácia da gestão. Entretanto, a efetividade também é elemento essencial das ações de governo. Por isso, os indicadores institucionais a serem adotados devem ter amplitude sobre a eficiência, eficácia, economicidade e efetividade dos processos de implementação das políticas agrárias.

Recomendações:

Recomendação 1:

Discutir com o órgão central do INCRA adoção de indicadores úteis à tomada de decisão da Superintendência e incorporá-los às diretrizes de gestão local.

5.1.3. Assunto - MOVIMENTAÇÃO

5.1.3.1. Constatação

A Unidade não registrou 22 atos de pessoal no SISAC.

Em análise aos processos referentes aos atos de pessoal para fins de registro no Sistema de Avaliação e Registro de Atos de Admissão e Concessões - SISAC, do total de 22 atos da unidade examinada, foram analisados 1 ato de admissão, 15 atos de aposentadoria e 6 atos de concessão de pensão e reforma. Com isso, verificou-se que a unidade não efetuou os registros dos atos de pessoal no SISAC, em descumprimento ao disposto no art. 7º da IN/TCU n.º 55/2007 para os atos abaixo evidenciados.

TIPO ATO	MATRICULA
ADMISSÃO	1895381
APOSENTADORIA	0723193

APOSENTADORIA	0723372
APOSENTADORIA	0723203
APOSENTADORIA	0723222
APOSENTADORIA	0727238
APOSENTADORIA	0723213
APOSENTADORIA	0723078
APOSENTADORIA	0723103
APOSENTADORIA	0723141
APOSENTADORIA	0723268
APOSENTADORIA	0723398
APOSENTADORIA	0723161
APOSENTADORIA	0723308
APOSENTADORIA	0723185
APOSENTADORIA	0726730
PENSÃO CIVIL	0726885
PENSÃO CIVIL	0723074
PENSÃO CIVIL	0723052
PENSÃO CIVIL	0723147
PENSÃO CIVIL	0722968
PENSÃO CIVIL	0723144

Causa:

Falha nos controles internos referentes aos registros dos atos de pessoal no SISAC.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Ofício Incra/Ma/G nº 733/2012, de 22/05/2012, a Unidade assim se manifestou:

" Informamos a Vsa, que a atualização do SISAC é feita por servidores da Sede/Brasília, e sempre é feita quando há vários processos para a inclusão de dados no sistema. Visto que há um custo para o deslocamento do servidor. E informamos ainda que já estamos providenciando junto ao Incra/Sede a atualização desse Sistema SISAC, tendo em vista que não temos servidores capacitados nesta SR. Como também a capacitação dos servidores desta SR."

Análise do Controle Interno:

O cadastramento, no SISAC, deve ser simultâneo à concessão do ato para que os Órgãos de Controle tenham acesso imediato às informações do mesmo ou, no máximo, no período de 60 dias conforme IN TCU nº 55.

Recomendações:

Recomendação 1:

Registrar, no SISAC, todos os atos de pessoal listados nesta constatação.

Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201203471

Unidade Auditada: SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MARANHÃO-INCRA/SR-12

Exercício: 2011

Processo: 54230.002026/2012-50

Município/UF: São Luís/MA



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 01/01/11 a 31/12/11.

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 201203471, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 seja como indicado a seguir, em função da existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações correlatas discriminadas no Relatório de Auditoria.

1. Regular com ressalvas a gestão do(s) seguinte(s) responsável(is)

1.1 CPF: ***.862.153-**

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

Referência: Relatório de Auditoria número 201203471, item 4.2.2.1 - Homologação do certame licitatório com falhas no edital do Pregão 19/2010: utilização incorreta de critério de inexequibilidade para desclassificação de propostas, em licitação para execução de serviços topográficos.

Fundamentação: O Chefe da Divisão Administrativa, SLAPE nº 1583352, acompanhou a realização do procedimento licitatório, com verificação de seus termos e encaminhamento, para homologação, sem observar a irregularidade constatada pela equipe de auditoria.

1.2 CPF: ***.221.983-**

Cargo Superintendente Regional do INCRA/MA no período de 01/01/2011 a 24/02/2011.

Referência: Relatório de Auditoria número 201203471, item 4.2.2.1- Homologação do certame licitatório com falhas no edital do Pregão 19/2010: utilização incorreta de critério de inexequibilidade para desclassificação de propostas, em licitação para execução de serviços topográficos.

Ass.

Fundamentação: O Superintendente Regional do INCRA/MA, SIAPE nº 1095080, homologou o pregão eletrônico nº 19/2010 sem questionar o critério incorreto utilizado no certame para desclassificar propostas de licitantes por inexequibilidade. Regimento Interno do INCRA, art. 132, X.

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

São Luís/MA, 16 de Julho de 2012.



Keila Frota de Albuquerque Vêras
Chefe da CGU-R/MA-Substituta

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Relatório: 201203471

Exercício: 2011

Processo: 54230.002026/2012-50

Unidade Auditada: Superintendência Regional do
INCRA no Maranhão/SR-12

Município/UF: São Luís/MA

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

Dentre as principais ocorrências verificadas durante os exames, foram observadas falhas relacionadas ao acompanhamento e fiscalização de convênios, especialmente no que concerne aos registros no Sistema de Convênios do Governo Federal; além de atuação insuficiente e intempestiva da Superintendência na análise das prestações de contas de tais convênios. Ainda, foram verificadas fragilidades nos controles relativos a licitações e à gestão de recursos humanos, consubstanciadas em falhas na execução de certames licitatórios e ausência de controles acerca dos registros de atos de pessoal e da entrega de cópias das declarações de bens e rendas exigida pela Lei nº 8.730/93.

Verificou-se que as causas estruturantes de tais ocorrências consistem especialmente em fragilidades nos controles internos da Superintendência, como ausência de rotinas e procedimentos padronizados, concernentes ao acompanhamento e fiscalização de convênios e à gestão de recursos humanos e de licitações; bem como a carência de pessoal capacitado para realizar as atividades afetas a tais setores. Visando sanar as falhas identificadas, recomendou-se a correção pontual das impropriedades registradas e o estabelecimento de rotinas adequadas, que contemplem procedimentos de controle de modo a dirimir as causas das falhas identificadas.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU durante o exercício 2011, verificou-se que a Superintendência atendeu a cinco das dezoito recomendações efetuadas, permanecendo treze recomendações pendentes de atendimento.

Assinatura manuscrita em azul.

No que concerne aos controles internos da Unidade, constatou-se que a Superintendência apresenta mecanismos de controles internos ainda incipientes, não havendo uma visão gerencial voltada para a correção dessa situação. Os gestores da entidade não possuem parâmetros para avaliação da estrutura de controles internos administrativos, em nenhum dos seus aspectos: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação, comunicação e monitoramento. Dessa forma, há ocorrência de fragilidades que impactam a gestão, como deficiências no sistema de delegação e segregação de funções; dificuldades na avaliação de riscos; falhas de comunicação entre os diversos níveis hierárquicos, gerando baixa aderência aos procedimentos estabelecidos; ausência de normativos que regulamentem as atividades desempenhadas e ausência de uma sistemática de monitoramento dos controles implementados; inexistindo avaliação quanto à validade e qualidade dos controles internos administrativos instituídos. Além disso, os procedimentos de controle interno adotados pela área de licitações, embora sejam suficientes para permitir o acompanhamento das ações das respectivas áreas, não foram capazes de evitar impropriedades nos processos analisados, demonstrando necessidade de aprimoramento.

Ainda, dentro do escopo analisado, cabe destacar que não foram identificadas inconsistências relativas às despesas realizadas com Cartões de Pagamento do Governo Federal e à conformidade dos registros de restos a pagar não processados.

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 201203471, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:

CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.862.153-**	Chefe da Divisão de Administração de 01/01/2011 a 31/12/2011	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria número 201203471 – item 4.2.2.1
***.221.983-**	Superintendente Regional do INCRA no Maranhão - INCRA/SR-12 no período de 01/01/2011 a 24/02/2011	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria número 201203471 – item 4.2.2.1
	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203471

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, 20 de julho de 2012



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