**Unidade Auditada: SUPERINTEND.ESTADUAL DE M.GROSSO-INCRA/SR-13**
Exercício: 2012
Processo: 54240000660201310
Município: Cuiabá - MT
Relatório nº: 201305847
UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO MATO GROSSO

## Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/MT,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201305847 e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Superintendência Estadual do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em Mato Grosso - Incra/MT.

## 1. Introdução

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

## 2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela Instrução Normativa TCU nº 63/2010 e pelas Decisões Normativas do TCU nº 119/2012 e nº 124/2012.

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

## 2.1 Composição do Relatório de Auditoria

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

A metodologia dos trabalhos consistiu na avaliação das áreas de gestão indicadas neste relatório de auditoria e dos principais macroprocessos finalísticos associados à atuação da Unidade Jurisdicionada.

A partir da avaliação comparada entre os controles internos por área de gestão e os macroprocessos finalísticos, foi observado que o componente de monitoramento apresentou fragilidades nas áreas de gestão de compras e de transferências voluntárias. Tais fragilidades foram causas de ocorrências de falhas médias apontadas neste Relatório de Auditoria.

Ressalta-se que ambas as áreas estão diretamente relacionadas aos principais macroprocessos finalísticos da UJ. Diante do exposto, conclui-se que não há suficiência de controles internos para atingimento dos objetivos estratégicos nas áreas apontadas.

## 2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Superintendência Estadual em Mato Grosso do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Incra/MT, conforme disposto no art. 13 da IN TCU nº 63/2010, foi analisado o processo nº 54240.000660/2013-10 e constatado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas segundo as normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2012.

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

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

Por fim, cabe informar que as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos das Decisões Normativas TCU n.ºs 119/2012 e 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012.

## 2.3 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pelo Tribunal de Contas da União no que tange a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela Unidade no exercício de 2012, formularam-se as questões de auditoria: *(i) Os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos*

*objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas para o exercício, foram cumpridos?*

Para responder tais questões de auditoria foi utilizada como estratégia metodológica a análise documental da Ação 0427, de maior materialidade da Unidade Jurisdicionada (responsável por 94,95% da execução financeira do Programa 2066) e da Ação 2000 (responsável por 89,27% da execução financeira do Programa 2120). Além disso, foram incorporados os resultados das auditorias (inseridas no âmbito do Acompanhamento Permanente da Gestão) realizadas durante 2012.

Nesse contexto, o resultado dos exames evidenciou a seguinte situação para Programa/Ação com a maior materialidade na Unidade:

Tabela 01: Programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária

| **CÓDIGO / AÇÃO** | **Meta Física** | | | **Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho** | **Providências Adotadas** |
|---|---|---|---|---|---|
| | **Previsão** | **Execução** | **Execução/Previsão (%)** | | |
| 0427 | 44.562.449,00 | 38.075.744,00 | 85,44% | Greve entre maio e setembro/2012 | Não se aplica. |

Fontes: SIAFI UG 373073 – 2012 e Relatório de Gestão Incra/MT 2012

As despesas de natureza administrativa foram alocadas a partir do seguinte programa:

Tabela 02: Programa 2120 - Programa de Gestão e Manutenção do MDA

| **CÓDIG AÇÃO** | **Meta Financeira** | | | | **Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho** | **Providências adotadas** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Fixação (dotação final/ atualizada)** | **Execução (Despesa empenhada)** | **Despesa Liquidada** | **Desp. Liquidada/Fixação (%)** | | |
| 2000 | 4.997.865,23 | 4.922.258,58 | 2.573.307,02 | 51,48% | Greve | Não se aplica. |

Fontes: SIAFI 2012 e Relatório de Gestão Incra/MT 2012

Conforme a análise crítica constante do Relatório de Gestão 2012, a Unidade não informou por que não houve o cumprimento da meta física. Observa-se, ainda, que na Ação 0427 houve um alto percentual de restos a pagar não processados, equivalendo a 89,87% do executado.

Entretanto, em que pese o baixo percentual de execução financeira (despesas liquidadas em relação aos empenhos), verificou-se que os recursos orçamentários colocados à disposição da Unidade na Ação 0427 não foram bem geridos, principalmente no que concerne à supervisão, acompanhamento e fiscalização da operacionalização dos créditos, pois, segundo o Incra/MT, isso exige um *"grande número de servidores envolvidos e resulta em outros problemas como a disponibilidade de viaturas e os gastos com suprimento e diárias de servidores* (RG 2012 – Incra/MT)*"*.

Por fim, a partir dos resultados das auditorias (inseridas no âmbito do Acompanhamento Permanente da Gestão) realizadas durante 2012, elaborou-se o seguinte Quadro:

Tabela 03: Gastos administrativos

| **Ação** | **Qtde Empenhos** | **Volume analisado** | **Qtde empenhos cujo objeto do gasto foi incompatível com a** | **Volume de empenhos cujo objeto do gasto foi incompatível com a finalidade** |
|---|---|---|---|---|

| | analisados | (R$) | finalidade da ação | da ação |
|---|---|---|---|---|
| 2000 | 18 | 1.498.952,88 | 00 | 00 |

Fontes: SIAFI 2012 e Relatório de Gestão Incra/MT 2012

Em relação aos gastos administrativos, os trabalhos realizados na Unidade tiveram por objetivo avaliar se há procedimentos de controle efetivamente instituídos e se as despesas têm contribuído para o alcance dos objetivos estratégicos fixados pela Administração do Incra SR-13.

Os resultados apontados indicam que não houve desvio de finalidade em relação às despesas de cunho administrativo, que observaram a previsão para os respectivos programas/ação.

## 2.4 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Os indicadores informados pela Unidade são apenas os contidos no módulo de monitoramento do Sistema de Informações Rurais – SIR. O cálculo de cada indicador deve ser feito em cada Superintendência Regional com o intuito de analisar os resultados da gestão de determinada ação e para se adotar medidas administrativas visando à melhoria do resultado.

Este relatório de auditoria teve como um dos objetivos avaliar se os indicadores evidenciados no Relatório de Gestão do Incra/MT apresentam *"a capacidade de representar a situação que a Unidade pretende medir, sendo útil para refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão (completude); uma metodologia para a coleta e processamento dos dados capazes de ser comprovada por outros agentes (confiabilidade); e uma facilidade na obtenção de dados, elaboração do indicador e na compreensão dos resultados (acessibilidade)"*. Assim, o que se verificou foi se existe utilização efetiva de indicadores na tomada de decisões.

Sendo a execução das ações do Incra descentralizadas nas Superintendências Regionais - SR, para fins da avaliação da utilidade dos indicadores foi expedida a Solicitação de Auditoria nº 001/201305847, de 25/03/2013, na qual se indagou à SR-13 se os indicadores definidos estão sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões gerenciais, bem como se requisitou documentação comprobatória que evidenciasse que os indicadores estão sendo úteis para a gestão da Unidade.

A partir do exame do Relatório de Gestão do Incra/MT, da resposta dada por meio do OFÍCIO/Nº 888/2013-INCRA/SR-13/G à solicitação de auditoria e das entrevistas feitas pela equipe de auditoria junto aos gestores da Unidade, foram analisados seis indicadores dos dezenove instituídos existentes (selecionados pelo critério da materialidade e relevância), todos da área finalística, uma vez que, conforme o Relatório de Gestão da SR-13, o Incra não utiliza indicador na área administrativa ou de gestão de pessoas.

Tabela 04: Indicadores avaliados

| Indicador | Relacionado a Macroprocesso Finalístico | Descrição do Indicador | Fórmula de Cálculo |
|---|---|---|---|
| Crédito Apoio Inicial Disponibilizado | Sim | Mede o número de famílias beneficiadas com o crédito instalação no exercício | Somatório das famílias atendidas. |
| Vistoria para Levantamento de | Sim | Vistoria de fiscalização do cumprimento da função | Área (hectares) dos imóveis |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Dados e Informações | | social da propriedade de imóveis rurais; vistoria de avaliação de imóveis rurais para fins de desapropriação. | vistoriados no exercício. |
| Protocolos de Licença Ambiental para Projetos de Assentamentos | Sim | Realização de estudos e diagnósticos voltados ao licenciamento ambiental dos projetos de assentamento; obtenção e custeio do licenciamento. | Licenças. |
| Provimento de Assistência Técnica | Sim | Viabilização da Assistência Técnica e da Extensão Rural às famílias assentadas de acordo com princípios e objetivos da PNATER | Família assistida |
| Fomento à Agroindustrializ. Comercialização - Terra Sol | Sim | Incrementar a renda nos projetos de assentamento rurais, por meio de atividades socioeconômicas sustentáveis, valorizando as características regionais, as experiências e as potencialidades locais | Família beneficiada |
| Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento | Sim | Transferir o domínio, em caráter provisório ou definitivo, de imóveis rurais em áreas de projetos de assentamento para beneficiários da reforma agrária e para as entidades públicas ou privadas | Documento devidamente publicado no Boletim de Serviço do INCRA |

Fonte: Relatório de Gestão Incra/MT 2012.

Em relação ao indicador "Crédito Apoio Inicial Disponibilizado", é utilizado na concessão de crédito individual aos assentados da reforma agrária para dar condições iniciais de subsistência e sustentabilidade às famílias assentadas e auxiliar na construção e recuperação de unidades habitacionais. Com base nos resultados do indicador, verifica-se que a mensuração não alcança os passos subsequentes do acompanhamento e da fiscalização dos créditos, sendo de pouca utilidade para quantificar a dimensão do esforço da Unidade para a boa gestão na supervisão da ação, resultando em baixa utilidade para a gestão, embora haja confiabilidade nos dados quantitativos apresentados.

Quanto ao indicador "Vistoria para Levantamento de Dados e Informações", segundo o Manual de Obtenção de Terras, todo processo de vistoria deve gerar um laudo (por mais simplificado que seja), o que não foi o caso de alguns dos vinte dois imóveis descritos no Relatório de Gestão do Incra/MT 2012, folha 41, conforme trecho abaixo:

> "[o Incra/MT] *realizou vistorias em 22 imóveis rurais em aproximadamente 125.890,54 ha. Não necessariamente desse total vistoriado houve obtenção, tendo em vista diversos fatores como, classificação de imóveis como área produtiva, impróprias para assentamento, elevado custo x benefício às famílias, impedimentos judiciais, problemas de dominialidade, dentre outros que resultam num elevado número de vistorias não resultantes em obtenção".*

Portanto, os dados informados nesse indicador podem conter situações que não representam o deslocamento das equipes para o campo. Dessa forma, não resultam,

necessariamente, em trabalhos que fazem uso de medição, o que torna pouco significativo o indicador como medida do esforço dispendido pelas equipes do Incra. Sendo assim, não se pode comparar a medição feita por uma equipe que efetuou vistoria no local com a área correspondente a uma propriedade que não foi vistoriada por impedimentos judiciais ou problemas de dominialidade. A falta de requisitos essenciais pode inviabilizar o processo de Compra/Desapropriação, motivo pelo qual a vistoria in loco é precedida de exame do atendimento de exigências legais. Isso posto, além da baixa utilidade do indicador para a gestão, o indicador também não é confiável, por não apresentar dados inquestionáveis, embora sua acessibilidade não seja comprometida por seria o resultado do somatório das áreas vistoriadas no exercício, elemento de fácil obtenção.

O Indicador "Licença ambiental protocolada" capta o esforço da Unidade quando o pedido de licença ambiental é devidamente entregue ao órgão ambiental responsável pela expedição das licenças. Os resultados apresentados se referem exclusivamente aos projetos de obtenção de Licença Ambiental Única – LAU, que se trata de licença que autoriza a implantação e operação dos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, observadas a viabilidade técnica das atividades propostas, as medidas de controle ambiental e demais condicionantes determinadas para sua operação, conforme definição da Resolução Conama nº 387/2006 e do Módulo de Conceitos do Sistema de Informações Rurais – SIR. O indicador é útil para demonstrar o esforço da Unidade na regulamentação ambiental e os dados informados são facilmente auditáveis no Sistema de Licenciamento Ambiental da SEMA/MT (órgão competente para licenciar assentamentos rurais), o que o faz atender aos critérios da completude, confiabilidade e acessibilidade.

O indicador "Provimento de Assistência Técnica" capta as metas fixadas no Plano de Compromissos 2012 do Incra/MT que contemplavam originalmente o atendimento com ATES a 4.412 famílias, as quais não foram atendidas por problemas relacionados à capacidade técnica operacional dos convenentes no setor. Assim, execução orçamentária e financeira realizada em 2012 foi referente a despesas efetuadas para a participação de técnicos do Incra/MT em Conferências Regionais de ATER (programa substituto do ATES) em Mato Grosso. Conforme o Incra/MT informa em seu relatório de gestão, a despesa realizada não teve relação direta com o indicador de família atendida. O principal problema que prejudicou o desenvolvimento das metas fixadas foi a inexistência de corpo técnico permanente adequado ao quantitativo da meta física estabelecida. Como indicador atende ao critério da completude pois é de fácil compreensão e útil para o acompanhamento pelo gestor (apesar do resultado físico ter sido zero em 2012). Quanto à confiabilidade, isso depende do grau monitoramento pela autarquia da ação executada pelos convenentes. Um levantamento rigoroso requer vistoria por meio de fiscalização pelo Incra, o que nem sempre é possível. Além disso, muitas vezes não há consenso entre o concedente e o convenente quanto à medição dos serviços prestados (não há parâmetros objetivos de aferição do resultado). Se os dados reais não são facilmente obtidos, a acessibilidade resta comprometida.

O indicador "Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol" se destina a medir famílias beneficiadas de uma série de atividades, como *"Apoio a implantação e a recuperação de agroindústrias: a) contratação de serviços de consultoria ou assessoria técnica, de forma temporária, para agroindústrias implantadas ou em implantação; b) capacitação de assentados e técnicos para a atividade agroindustrial; c) aquisição de máquinas e equipamentos; d) construção ou recuperação de edificações e instalações; e) contratação de serviços para elaboração de projetos de engenharia; f) obtenção de licenças e de alvará de funcionamento. II) Inserção mercadológica da produção dos assentados: a) realização de pesquisas de mercado e estratégias de comercialização; b) promoção, divulgação e comercialização*

*dos produtos da reforma agrária; c) construção ou recuperação de edificações e aquisição de equipamentos para viabilizar a comercialização dos produtos da reforma agrária; d) desenvolvimento de logotipos e embalagens adequadas ao mercado; e) realização de estudos de cadeias produtivas; f) certificação de origem, de nichos de mercado, e orgânica; g) capacitação de assentados em gestão administrativa, comercialização, processamento de alimentos e boas práticas de fabricação. III) Fomento as atividades econômicas não agrícolas de artesanato, turismo rural e restaurante rural nos assentamentos da reforma agrária. IV) Acompanhamento, monitoramento e fiscalização da implementação da ação em campo".* O indicador atende ao requisito da completude, pois possibilita ao gestor diagnosticar dificuldades na execução da ação, sendo os resultados apresentados facilmente verificáveis e compreendidos, o que torna o indicador confiável e acessível.

O último indicador analisado, a "Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais", se destina a medir a concessão de documentação às famílias assentadas, a título provisório (concessão de uso) ou definitivo (título de domínio) e às entidades públicas ou privadas, na forma de doação, cessão ou concessão de uso; b) realização de vistorias periódicas para verificação do cumprimento de cláusulas contratuais; c) realização de procedimentos técnicos, administrativos e jurídicos para retomada das parcelas e reversão do domínio ao Incra, visando sua redestinação; d) realização de procedimentos para destinação de áreas remanescentes dos projetos. O indicador é útil para o monitoramento das ações a que se destina. No entanto, não são confiáveis os dados apresentados pela Unidade. Quanto à emissão dos Títulos de Domínio, que são outorgados também sob condições resolutivas, sendo que os beneficiários ficam vinculados a essas cláusulas pelo período definido em lei até que ocorra a liberação formal por parte do Incra, essa ação requer verificação do cumprimento dos compromissos assumidos nas cláusulas dos documentos de titulação. Se verificado o não cumprimento das condições resolutivas dos documentos de titulação, a qualquer tempo, são realizados procedimentos técnicos, administrativos e jurídicos para a retomada das parcelas e reversão do domínio ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA ou da União, visando sua redestinação. Nesse sentido, o Incra/MT alegou em seu relatório de gestão "grande dificuldade ocasionada pela alteração na norma de desmembramento de imóveis rurais que exige a certificação do imóvel para a emissão dos Títulos Definitivos". Também o Contrato de Concessão de Uso - CCU é um instrumento regido por cláusulas resolutivas que estabelecem direitos e obrigações ao Instituto e ao beneficiário. Para avaliar o resultado apresentado pela SR-13 em comparação com as demais superintendências regionais, foi elaborada uma tabela com resultados apresentados para o indicador que mede a emissão de Contrato de Concessão de Uso - CCU, de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso – CCDRU e emissão dos Títulos Definitivos.

Tabela 05: Grau de atingimento de meta em Titulação e Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento

| SR | META FÍSICA | REALIZADO | REALIZADO/ META |
|---|---|---|---|
| 22 | 291 | 101 | 34,71% |
| 7 | 327 | 327 | 100,00% |
| 24 | 45 | 49 | 108,89% |
| 3 | 597 | 656 | 109,88% |
| 16 | 491 | 546 | 111,20% |
| 17 | 718 | 799 | 111,28% |
| 13 | 3752 | 5166 | 137,69% |
| 25 | 196 | 290 | 147,96% |
| 12 | 2867 | 5171 | 180,36% |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 9 | 575 | 1131 | 196,70% |
| 2 | 829 | 1725 | 208,08% |
| 6 | 129 | 278 | 215,50% |
| 10 | 90 | 196 | 217,78% |
| 27 | 869 | 2317 | 266,63% |
| 18 | 178 | 519 | 291,57% |
| 15 | 587 | 1919 | 326,92% |
| 11 | 192 | 810 | 421,88% |
| BRASIL | 17819 | 29760 | 167,01% |

Fonte: Relatórios de Gestão 2012

Considerando que a quase totalidade das superintendências regionais superaram as metas físicas com larga margem, ainda que muitas dessas Unidades, como o Incra/MT, façam menção em seus respectivos relatórios de gestão quanto a dificuldades para a operacionalização da atividade, conclui-se que o resultado não expressa adequadamente uma situação que reflita resultados de intervenções efetuadas na gestão, do que resulta em pouca utilidade do indicador como instrumento de gestão, acarretando em não atendimento do critério da completude.

O Quadro abaixo apresenta um resumo da avaliação da equipe de auditoria em relação aos indicadores analisados.

Tabela 06: Avaliação de indicadores selecionados

| **Nome do Indicador** | **Completude (utilidade)** | **Confiabilidade** | **Acessibilidade** |
|---|---|---|---|
| Crédito Apoio Inicial Disponibilizado | Não | Sim | Sim |
| Vistoria para Levantamento de Dados e Informações | Não | Não | Sim |
| Protocolos de Licença Ambiental de Assentamentos | Sim | Sim | Sim |
| Provimento de Assistência Técnica | Sim | Não | Não |
| Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol | Sim | Sim | Sim |
| Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais | Não | Sim | Não |

Fonte: Relatório de Gestão Incra/MT 2012.

Deve-se dar ênfase especial à transformação da informação existente em formas mais úteis para a tomada de decisões. Assim, cabe ao gestor público estabelecer ou fortalecer os mecanismos para converter as avaliações técnicas ou socioeconômicas em informações adequadas para o planejamento da Unidade e a informação pública.

Diante das informações apresentadas, concluímos que não há utilização de indicadores como parte integrante do processo de tomada de decisões no Incra/MT.

Indicadores dos Programas Temáticos:

Considerando que na Lei nº 12.593/2012 os indicadores são exigidos apenas para os programas temáticos e que, durante a gestão 2012, não foi publicado o Decreto de Gestão do PPA 2012-2015, não há definição quanto ao Gerente do Programa e Coordenador da Ação (agentes no modelo de gestão do PPA 2008-2011 e que determinavam se a Unidade era ou não responsável pelo programa ou ação).

Dessa forma, a avaliação do aspecto previsto no item 4 do anexo IV da Decisão Normativa do TCU nº 124/2012 restou prejudicada.

Nesse sentido, o controle interno se abstém de emitir opinião sobre o referido item na Auditoria Anual de Contas de Gestão 2012.

## 2.5 Avaliação da Gestão de Pessoas

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos do Incra/MT teve por objetivo avaliar a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições; a observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como, se for o caso, sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões; consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas; e tempestividade e qualidade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios.

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

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

a) Força de Trabalho

Em consulta ao SIAPE e com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2012, as quais foram consideradas consistentes pela equipe de auditoria, verificou-se que o quadro de pessoal do Incra estava assim constituído no final do exercício de 2012:

Tabela 07. Quantitativo de servidores

| Tipologias dos Cargos | Lotação Efetiva | Ingressos em 2012 | Egressos em 2012 |
|---|---|---|---|
| 1. Provimento de cargo efetivo | 342 | 14 | 15 |
| 1.2.1 Servidor de carreira vinculada ao órgão | 335 | 13 | 15 |
| 1.4 Servidores Cedidos ou em Licença | 7 | 0 | 0 |
| 1.4.2 Removidos | 3 | 0 | 3 |
| 2.2 Grupo Direção e Assessoramento Superior | 22 | 6 | 5 |
| 2.2.1 Servidor de carreira vinculada ao órgão | 11 | 0 | 0 |
| 2.3 Funções gratificadas | 1 | 0 | 0 |
| 2.3.1. Servidor de carreira vinculada ao órgão | 1 | 0 | 0 |

Fonte: SIAPE,GERENCIAL,GRCADAS,GRCOSITCAR, ÓRGÃO 42201, UPAG 000.000.675

Embora a deficiência no quantitativo de pessoal afete o desempenho das atividades institucionais do Incra/MT, observa-se que a Unidade ainda mantém sete servidores efetivos cedidos a outros órgãos ou poderes.

A seguir, apresenta-se a composição por faixa etária do quadro de servidores do Incra/MT

Tabela 08. Servidores por idade

| Tipologias dos Cargos | Faixa Etária | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Até 30 | De 31 a 40 | De 41 a 50 | De 51 a 60 | Acima de 60 |
| 1. Provimento de cargo efetivo | 16 | 33 | 67 | 188 | 38 |
| 1.2 Servidores de Carreira | 16 | 33 | 67 | 188 | 38 |
| 1.4 Servidores Cedidos ou em Licença | 0 | 0 | 7 | 0 | 0 |
| 2 Provimento de cargo em comissão | 1 | 4 | 5 | 1 | 0 |
| 2.3 Funções gratificadas | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |

Fonte: SIAPE,GERENCIAL,GRCADAS,GRCOSITCAR ÓRGÃO 42201, UPAG 000.000.675

A Unidade apresenta uma distribuição etária no quadro de pessoal em que 66% dos servidores estão relativamente próximos da aposentadoria, o que pode contribuir para agravar, no médio prazo, as dificuldades de gestão. Observa-se que os concursos públicos têm sido insuficientes para estabilizar a força de trabalho, considerando-se as aposentadorias e remoções de servidores.

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

Foram realizadas as seguintes análises a partir do Acompanhamento Permanente da Gestão durante 2012, para verificação da conformidade dos pagamentos e dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão na Unidade.

Tabela 09. Situações avaliadas

| 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 |
|---|---|---|---|---|---|
| Parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados | 03 | 00 | 00 | 03 (liminar judicial). | 00 |
| Cedidos para órgãos recusáveis, que recebem na origem, gratificação por desempenho/ produtividade específica de sua | 01 | 00 | 00 | 01 | 00 |
| Devolução do adiantamento de férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido. | 07 | 04 | 01 | 02 | 00 |
| Recebem vantagens calculadas sobre gae e que não recebem gae | 02 | 00 | 00 | 01 | 01 |

Fonte: Memo/Incra nº 305/2012

Durante os trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2012, constataram-se falhas na gestão de recursos humanos, notadamente quanto ao cadastro de servidores, fato atribuído à composição de pessoal atualmente existente, com preenchimento de todas as vagas disponíveis para o Incra.

c) Sistema Corporativo (SISAC)

Quanto à atuação na gestão de pessoal, a Unidade não cumpriu, em 2012, os prazos previstos para cadastramento no Sisac dos atos de concessão de aposentadoria e pensão. Com isso, descumpriu o disposto na Instrução Normativa - TCU nº 55/2007, que estabelece que as informações pertinentes aos atos de admissão e concessão deverão ser cadastradas no Sisac e disponibilizadas pela Unidade Jurisdicionada no prazo de 60 dias, tendo sido observada a desconformidade apresentada no quadro a seguir:

Tabela 10: atos de pessoal inseridos no SIAPE

| Quantidade de atos de admissão, e admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2012. | Quantidade de atos cujo prazo do art.7º da IN 55 foi atendido. |
|---|---|
| 12 | 00 |

Fonte: Extrações do sistema SISAC

d) Controles Internos Administrativos

Os exames realizados permitiram constatar as seguintes fragilidade: a) inexistência de rotinas de verificação do processamento da folha de pagamento; b) ausência de rotinas para acompanhamento das alterações da legislação da área de pessoal, inclusive acórdãos do Tribunal de Contas da União; c) realização intempestiva do exames com vistas a evitar pagamentos indevidos decorrentes da perda de direitos/vantagens; d) falta de política de capacitação permanente dos servidores da Unidade, atividade sob a responsabilidade da área de Recursos Humanos.

Pode-se concluir que os procedimentos de controle interno adotados pela Unidade Jurisdicionada na área de recursos humanos, embora sejam suficientes para permitir o acompanhamento das ações respectivas, não foram capazes de evitar impropriedades nos processos analisados, precisando ser revistos e melhorados, com objetivo de buscar maior aderência à legislação que regulamenta o assunto.

De todas as áreas de gestão avaliadas, observou-se que o ambiente de controle, a avaliação de risco, os procedimentos de controle, a informação e comunicação e o monitoramento estão relativamente consistentes na área de recursos humanos, o que justifica a falta de irregularidades graves apontadas neste relatório. Contudo, tendo havido impropriedades detectadas em exames referentes ao controle de folha de pagamentos, devido à intempestividade no lançamento de informações nos Sistemas SISAC e CGU-PAD e na gestão dos processos disciplinares, reforça-se a necessidade de melhoria do padrão de controles internos no setor de pessoal da Unidade.

## 2.6 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A avaliação das transferências de recursos mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, teve por objetivo verificar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pelo Incra/MT relacionados à gestão das transferências; a atuação da UJ para garantir o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos; analisar a prestação de contas dos convenentes ou contratados; fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais, assim como a suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências.

Cabe destacar que a estratégia metodológica adotada pela equipe de auditoria consistiu na análise das transferências concedidas pela Unidade Jurisdicionada vigentes

em 2012 por meio do Acompanhamento Permanente da Gestão (APG). Foram selecionadas as transferências conforme o período de execução do APG, dessa forma não pode extrapolar os resultados.

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

Tabela 11: transferências de recursos ocorridas em 2012

| Qtde transferências em 2012 | Volume de recursos total de transferência no exercício | Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade | Volume dos recursos em que foi detectado alguma irregularidade |
|---|---|---|---|
| 13 | 11.783.487,72 | 0 | 0 |

Fontes: Relatório de Gestão de 2012 do Incra/MT - SR-13 e Siafi 2012 UG 373073

A não identificação de irregularidades nos convênios sob responsabilidade da Unidade, concedidos segundo as regras da Portaria MPOG/MF/CGU nº 127/2008 (atualmente o instrumento vigente é a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011) não afasta os deveres do concedente de observar a avaliação de risco para as entidades convenentes segundo critérios de materialidade e criticidade dos objetos pactuados. Por materialidade entende-se a dimensão dos valores envolvidos na concessão de recursos públicos. Quanto maior o volume de recursos, mais importância isso assume para a Administração, pois significa alocar um montante expressivo dos recursos orçamentários para o financiamento do projeto/atividade cujo resultado se pretende alcançar. Desse modo, tanto a concessão de convênios que representem maior valor quanto a sua fiscalização e o acompanhamento da prestação de contas devem ser priorizado nesses casos.

Em relação à criticidade, essa representa o quadro de situações críticas a fiscalizar, identificadas em um Programa/Ação, seja por ilegalidade nos processos licitatórios conduzidos pelos convenentes, seja por ineficiência dos projetos apresentados ao Incra, a criticidade capta os riscos potenciais de que os recursos sejam desperdiçados. Assim, a rotina adotada pela Unidade na gestão de transferências voluntárias está focada em agir reativamente, e, às vezes, com um certo atraso, ao invés de mapear preventivamente seus riscos, internos e externos, decorrentes das transferências voluntárias. O Incra/MT não tem observado os fatores de risco nos processos de aprovação de convênios concedidos (sobretudo a partir das dimensões de materialidade e criticidade), deixando de observar em seu planejamento de ações na concessão dos recursos a capacidade de fiscalização da Autarquia local, incluindo os meios em que promove a análise de prestação de contas.

A Tabela 12 registra a realização em termos de fiscalização das transferências concedidas. Segundo o Incra/MT, houve um número maior de fiscalizações. Contudo, como os respectivos relatórios não foram concluídos, considerou-se apenas a situação em que o relatório havia sido completado.

Tabela 12: Fiscalização física e presencial

| Quantidade de Transferências vigentes no exercício | Quantidade de Transferências em que havia a previsão de fiscalização | Quantidade de Transferências que foram fiscalizadas de forma física e presencial |
|---|---|---|
| 100 | 6 | 1 |

Fontes: Relatório de Gestão de 2012 do Incra/MT - SR-13e Siafi 2012

Constatou-se que o plano de fiscalização foi apenas parcialmente cumprido, seja por falta de recursos para as viagens, por falta de equipamentos como veículos ou pela greve de servidores, entre maio e setembro de 2012.

Além disso, foi verificado que as fiscalizações foram realizadas sem levar em consideração a avaliação de risco (materialidade ou criticidade da entidade beneficiária ou do objeto).

Tabela 13: Prestação de Contas

| Qtde total de transf. vigentes (já tiveram liberado algum recurso) no exercício | Qtde de transf. com a situação "aguardando prestação de contas" | Qtde de transf. com a situação "prestação de contas em análise" | Qtde de transf. com a situação "aprovadas" | Qtde de transf. com a situação "desaprovadas" com TCE a instaurar | Qtde de transf. cujas contas estão na situação "omissão de prestar contas" | Qtde de TCE instauradas |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 83 | 03 | 43 | 24 | 11 | 03 | 12 |

Fontes: Relatório de Gestão de 2012 do Incra/MT - SR-13e Siafi 2012

Diante do exposto e pelo que foi descrito nos achados de auditoria, observa-se há necessidade de dar maior celeridade à avaliação, pelo gabinete do Incra/MT, dos processos relativos a convenentes que não atenderam ao dever legal de efetuar a prestação de contas ou que não conseguiram demonstrar a legalidade dos gastos efetuados com recursos públicos, cabendo ao gestor máximo da Unidade determinar a inscrição em inadimplência e a instauração de TCE, quando necessário, a partir da apuração, pelos setores competentes, dos elementos que ensejariam a desaprovação das prestações de contas, seja por omissão total ou parcial no dever de prestar contas, ou em função de execução insuficiente, conforme relatório técnico.

Tabela 14: Avaliação das Prestações de Contas

| Quantidade de Prestação de Contas Vigentes | Quantidade de Prestação de Contas Avaliadas | Quantidade de Prestação de Contas em que fora detectada irregularidade pela equipe |
|---|---|---|
| 16 | 4 | 0 |

Fontes: Relatório de Gestão de 2012 do Incra/MT - SR-13e Siafi 2012

Nos convênios firmados sob a égide do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e da Portaria Interministerial CGU/MPOG/MF nº 127, de 29 de maio de 2008, foram examinados os que estavam nas condições de expirados a aprovar (onde houve a prestação de contas pelo convenente, mas o Incra incorreu em mora no exame da prestação de contas), e vencidos, sem prestação de contas e sem providências do Incra.

Por consequência, foi verificado que há um grande passivo de convênios na situação a aprovar, indicativo de recebimento de prestação de contas sem a emissão de relatório técnico pelo setor de engenharia ou sem a conclusão da análise da prestação de contas pelo setor de contabilidade do Incra/MT.

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

Quanto às principais fragilidades nos controles internos administrativos em Gestão de Transferências que contribuem para a ausência de controles internos administrativos consistentes destacam-se as seguintes: a) ausência de normativos internos na área de transferências acarretando sobreposição de funções entre os setores encarregados de análise da prestação de contas (PAC e demais convênios); b) ausência de mecanismos de informação e comunicação como indicadores na área de transferências; c) estrutura de pessoal e de logística incompatível com o volume de transferências concedidas (apenas uma servidora responsável pela análise de prestação de contas de convênios e outra servidora responsável pela prestação de contas com recursos do PAC). Destaca-se a falta de veículos em quantidade suficiente para que os engenheiros se desloquem a campo para fins de elaboração dos relatórios técnicos.

## 2.7 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A análise dos processos licitatórios realizados pelo Incra SR-13 no exercício de 2012 teve por objetivo avaliar a gestão de compras e contratações de acordo com as seguintes diretrizes: regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação; utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; e qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.

Nesse contexto, foram utilizados os critérios de materialidade, relevância e criticidade como metodologia para escolha da amostra, resultando em uma amostragem não probabilística, a qual não possibilita a extrapolação das conclusões obtidas a partir dos processos analisados para o universo das contratações realizadas pelo Incra no exercício em análise. No que tange à verificação da utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, a metodologia consistiu em selecionar de acordo com os critérios de materialidade, relevância e criticidade alguns procedimentos licitatórios destacando-se as aquisições e contratações relacionadas à Tecnologia da Informação (TI) e Obras a fim de propiciar uma análise e relatoria mais setorizada e precisa das possíveis constatações e/ou boas práticas levantadas.

Nesse sentido, a quantidade e o montante contratados pela Unidade no exercício de 2012, conforme consulta realizada no Sistema SIASG-DW, estão demonstrados nas tabelas a seguir:

Tabela 15 Licitação - Geral

| Quantidade total Processos Licitatórios | Volume total de recursos dos processos licitatórios (R$) | Quantidade avaliada | Volume de recursos avaliados (R$) | Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade | Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade |
|---|---|---|---|---|---|
| 57 | 4.511.752,49 | 05 | 567.821,09 | 00 | 0 |

Fontes: RG 2012 e SIAFI 2012 (todas as UGs vinculadas ao Incra/MT).
Obs: Total de Pregão eletrônico: R$ 3.013.084,70; Total de Tomada de Preços: R$ 1.498.667,79.

Foram analisadas as dispensas de licitação com base no artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, que apresentaram os seguintes quantitativos:

Tabela 16 Dispensa de Licitação

| Quantidade total Dispensas | Volume total de recursos de dispensas (R$) | Quantidade avaliada | Volume de recursos avaliados (R$) | Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade | Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade |
|---|---|---|---|---|---|
| 60 | 1.050.259,13 | 12 | 897.531,79 | 06 | 805.733,21 |

Fontes: RG 2012 e SIAFI 2012 (todas as UGs vinculadas ao Incra/MT).

Por sua vez, as inexigibilidades de licitações fundamentadas no artigo 25 da Lei 8.666/1993 apresentaram o seguinte perfil:

Tabela 17 Inexigibilidade de Licitação

| Quantidade total inexigível | Volume total de recursos (R$) | Quantidade avaliada | Volume de recursos avaliados (R$) | Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade | Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade |
|---|---|---|---|---|---|
| 16 | 137.480,62 | 01 | 33.600,00 | 01 | 33.600,00 |

Fontes: RG 2012 e SIAFI 2012 (todas as UGs vinculadas ao Incra/MT).

A tabela a seguir evidencia que, no exercício de 2012, não houve registros (editais de licitação) na Unidade que permitam avaliar a realização de processos licitatórios e processos de compras sustentáveis.

Tabela 18 Compras sustentáveis

| Área | Quantidade de processos de compra na gestão 2012 | Quantidade de processos de compra selecionados para avaliação | Quantidade de processos (dos avaliados) em dispensados de aplicar a legislação de compras sustentáveis | Quantidade de processos (dos avaliados) em conformidade com a legislação de compras sustentáveis | Quantidade de processos(dos avaliados) em desconformidade com a legislação de compras sustentáveis |
|---|---|---|---|---|---|
| TI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Obras | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 |

Fontes: RG 2012 e SIAFI 2012 (todas as UGs vinculadas ao Incra/MT).

Destaca-se que no exercício de 2012 não houve registros (editais de licitação) na Unidade que permitam avaliar a realização de processos licitatórios e processos de compras sustentáveis. Todos os demais 56 editais de licitações realizadas em 2012 não previram critérios de sustentabilidade nos termos estabelecidos na Instrução Normativa SLTI nº 01/2010. Portanto, pode-se concluir que o Incra não tem observado os critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens e serviços e não está adotando providências com objetivo de conseguir maior aderência às normas regulamentadoras da matéria.

A obrigatoriedade da licitação em bases sustentáveis é estabelecida pelo art. 3º da Lei nº 8.6661/1993, cuja redação foi alterada pela Lei nº 12.349/10, para assim dispor:

> *Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da*

*legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

Por meio do edital das licitações a Administração deve estabelecer o procedimento adequado para a incorporação de critérios de sustentabilidade. No caso de uma compra, a avaliação financeira das propostas pode ser feita através da abordagem do ciclo de vida do produto. Ou ainda, as especificações do produto ou serviço podem ser funcionais, baseadas no desempenho, ou seja, focadas na necessidade da autarquia, deixando o mercado sugerir a melhor maneira das necessidades serem satisfeitas (ao invés de especificar o produto ou serviço para atingir o objetivo desejado). No entanto, os critérios ambientais inseridos no instrumento convocatório devem permitir que se tenha uma avaliação objetiva no julgamento das propostas. De acordo com o artigo 40, inciso VII, da Lei de Licitações, o critério de julgamento da proposta deve ser disposto no edital claramente e conter parâmetros objetivos. No caso de obras de engenharia, o projeto básico deve estabelecer os elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra ou serviço com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (artigo 6º, IX, Lei nº 8666/93).

Por último, cabe informar que, nos termos da Instrução Normativa nº 1, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 19 de janeiro de 2010, deverá ser inserida cláusula de modo a prever que as empresas contratadas práticas de sustentabilidade na execução de serviços ou aquisição de bens.

Quanto à avaliação da estrutura de controles internos da Unidade Jurisdicionada com vistas a garantir a regularidade das contratações, esta se encontra consignada na análise presente no item deste relatório sobre avaliação dos controles internos.

Face ao exposto, a análise da amostra permite concluir pela inadequação parcial dos procedimentos adotados pelo Incra/MT 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. Ressalta-se o propósito fundamental dos procedimentos de controle, que é reforçar a realização dos planos traçados, mantendo a Administração direcionada para o cumprimento dos objetivos estabelecidos. Assim, eles podem ser vistos como mecanismos de gestão do cumprimento de objetivos. Uma das causas significativas para os problemas identificados na área de licitação, a precariedade ou mesmo ausência de medidas tendentes a robustecer os controles administrativos internos na Unidade, conforme registrado na parte específica deste relatório, propicia um ambiente organizacional que oportuniza a ocorrência de práticas inadequadas, resultando em prejuízos financeiros. Conclui-se que o Incra/MT deve fortalecer seus controles internos, haja vista a relação inversamente proporcional entre esse fortalecimento e a ocorrência das mais diversas irregularidades.

## 2.8 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

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

se as seguintes questões de auditoria: a) os cartões de pagamento foram instituídos e estão sendo utilizados em consonância com as disposições dos Decretos nº 5.355/2005 e nº 6.370/2008? b) a estrutura de controles internos administrativos garante o regular uso dos cartões de pagamento? c) estão definidos em normativos internos os responsáveis pelo acompanhamento (concessão, fiscalização e prestação de contas) do CPGF? d) existe avaliação de risco para as entidades beneficiárias (em função da finalidade (viagens, sigilosas, pequeno vulto) e modalidade do CPGF (saque ou fatura)? e) são adotadas medidas compatíveis com os riscos identificados (para os CPGF com risco maior existem procedimentos adicionais: são priorizados os gastos sigilosos e na modalidade saque)? f) as prestações de contas do CPGF foram efetuadas tempestivamente e conforme a legislação? Em caso de identificação de inconformidades nas análises, houve a adoção de providências? g) existem indicadores que possibilitem o gestor identificar fragilidades no processo? h) o gestor atua no atendimento das determinações e recomendações anteriores?

Para responder às questões formuladas, foram utilizadas como estratégias metodológicas o uso de ferramenta corporativa da CGU que identifica as transações que necessitam de alerta ao gestor. Assim, foram considerados nesta análise os resultados dos alertas e as repostas dos gestores ao mesmo durante a gestão 2012 por meio do Acompanhamento Permanente da Gestão (APG). Como foram selecionadas as transações durante o período de execução do APG, não é possível extrapolar os resultados tendo em vista que o universo somente foi conhecido ao final do exercício.

O resultado dos exames evidenciou a seguinte situação:

a) Uso do CPGF

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

Tabela 19: Uso do Cartão de Pagamentos do Governo Federal

| Modalidade | Quantidade total de transações do Exercício | Volume total de recursos de (R$) | Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade | Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade (R$) |
|---|---|---|---|---|
| Fatura | 479 | 214.061,67 | 0 | 0 |
| Saque | 19 | 3.916,00 | 0 | 0 |

Fontes: RG 2012 e SIAFI 2012 (todas as UGs vinculadas ao Incra/MT).

Dessa forma, observa-se que o tema CPGF é de baixa materialidade quando comparado ao tema Gestão de Compras.

b) Controles Internos Administrativos da Gestão do Uso do CPGF

Pode-se considerar que a instituição e utilização dos cartões de pagamentos em uso na Unidade estão em conformidade com as disposições dos Decretos nº 5.355/2005 e nº 6.370/2008.

## 2.9 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Com objetivo de avaliar a capacidade da Unidade em intervir previamente sobre as causas que ensejaram a ocorrência de passivos sem a consequente previsão

orçamentária de créditos ou de recursos, bem como as medidas adotadas para a gestão desse passivo, a equipe da CGU buscou respostas para as seguintes questões de auditoria:

a) houve passivos assumidos pelo Incra/SR-13 sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos? b) quais os esforços dispendidos pelo Incra/MT para minimizar ou evitar a ocorrência de passivos nessas condições? c) estão definidos em normativos internos os responsáveis pelo tratamento dos passivos sem prévia dotação orçamentária? d) existe avaliação de risco para os passivos contingentes em função da série histórica ou outro processo? e) são adotadas medidas compatíveis com os riscos identificados (estrutura pessoal e física da conformidade dos registros de gestão)? f) reconhecimento de Passivos por Insuficiência de Créditos está registrado conforme a legislação vigente (NT STN 2.309/2007)? g) existem indicadores que possibilitem o gestor identificar fragilidades no processo? h) o gestor atua no atendimento das determinações e recomendações anteriores?

Nesse sentido, a metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação, utilizando o SIAFI gerencial, da movimentação de todas as contas do Passivo que se relacionam passivos assumidos pela SR-13 sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos.

Com efeito, não foi encontrado nenhum valor registrado nas contas contábeis pertinentes. Do mesmo modo, são consideradas consistentes as informações apresentadas no Relatório de Gestão do exercício 2012 do Incra de que não houve reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos durante o exercício sob exame.

## 2.10 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A avaliação da gestão de Tecnologia da Informação - TI está estruturada a partir da abordagem dos seguintes aspectos: estrutura de pessoal envolvida com TI; adequação dos procedimentos para contratação e gestão de bens e serviços adquiridos.

Para cada tema, estabeleceu-se a seguinte metodologia de análise constante no quadro a seguir, considerando inclusive os resultados já obtidos no Acompanhamento Permanente da Gestão 2012:

Tabela 20: Política de segurança da informação.

| Tema | Metodologia |
|---|---|
| Recursos Humanos | Análise documental das informações disponibilizadas referente a distribuição da força de trabalho relacionado à TI e do plano de cargos e salários da UJ. |
| Contratações de TI | Avaliação dos processos de formalização e de pagamento das contratações realizadas pela UJ no exercício em análise, e do documento contendo processo de trabalho formalizado para contratação de bens e serviços de TI. |

Fontes: Relatório de Gestão Incra 2012 e SIAFI 2012 (todas as UGs vinculadas ao Incra/MT).

A partir dos registros constantes no tópico "Achados de Auditoria" pode-se chegar às seguintes conclusões por tema:

I) Recursos Humanos de TI

Conforme planilha de distribuição da força de trabalho no Incra/MT relacionada com a Tecnologia da Informação, observa-se que não existem servidores do quadro permanente.

II) Contratação e Gestão de Bens e Serviços de TI

Conforme consta do Relatório de Gestão do Incra/MT, em virtude da estrutura regimental, a maior parte das decisões relativas a gestão da tecnologia da informação é centralizada pela sede da autarquia, competindo às superintendências regionais do INCRA a contratação dos serviços estabelecidos pela Coordenação Geral de Tecnologia da Informação do Incra - DET. Assim como em relação ao planejamento institucional e estratégico, a definição política de segurança da informação e o desenvolvimento e produção de sistemas são centralizados no INCRA/Sede.

O único contrato da unidade relacionada à área de tecnologia da informação, no exercício de 2012, não configura contrato de soluções de TI, mas de suporte técnico.

## 2.11 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Durante os trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2012, foi realizada avaliação quanto à qualidade da gestão da Unidade no que se refere ao patrimônio imobiliário de responsabilidade do Incra, classificado como "bens de uso especial", de propriedade da União ou locado de terceiros, sobretudo quanto à estrutura tecnológica e de pessoal para administrar o patrimônio e quanto à qualidade dos controles instituídos pela UJ para a referida gestão, bem como quanto ao valor do imóvel, despesas efetuadas com a manutenção, estado de conservação, inserção e atualização das informações no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, quando de uso obrigatório pela Unidade.

É importante ressaltar que a estratégia metodológica utilizada pela equipe de auditoria consistiu na avaliação por amostragem não aleatória, depois de realizado o levantamento de todos os bens especiais existentes, bem como dos gastos com manutenção, locação e benfeitorias.

Utilizou-se no levantamento informações do inventário de bens imóveis, do SIAFI gerencial e do SPIUNet. No caso específico dos bens especiais foram incorporados os resultados obtidos durante o Acompanhamento Permanente da Gestão 2012.

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

Tabela 21: imóveis de uso especial

| Localização | Imóveis de uso especial sob a responsabilidade do Incra/SR-13* | |
|---|---|---|
| Ano | 2012 | 2011 |
| Cuiabá | 1 | 1 |
| Curvelândia | 1 | 1 |

Fonte: Inventário do Incra/MT. * *quantidade observada, confirmada em registro no SPIUNet.*

O resultado dos exames evidenciou a seguinte situação exposta na tabela 22:

Tabela 22: conformidade do Spiunet

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

Fonte: SPIUNet

A tabela 23, abaixo, se refere aos gastos com manutenção dos dois imóveis de uso especial e a treze imóveis locados de terceiros, sendo que, desses, dez se localizam em Cuiabá, um em Barra do Garças, um em Cáceres e um em São Félix do Araguaia.

Conforme demonstrado, não foram efetuados, em 2012, gastos com manutenção dos imóveis que estão sendo utilizados pelo Incra no Estado de Mato Grosso.

Tabela 23: gastos com manutenção de imóveis próprios e locados.

| | GASTOS REALIZADOS COM MANUTENÇÃO DE IMÓVEIS | |
|---|---|---|
| | PRÓPRIOS E DA UNIÃO | LOCADOS DE TERCEIROS |
| VALORES TOTAIS | 0 | 0 |
| PERCENTUAL SOBRE O TOTAL | 0 | 0 |

Fontes: SPIUNet e SIAFI 2012

Quanto aos controles internos administrativos da gestão do patrimônio imobiliário, observa-se que a estrutura de pessoal que o Incra dispõe para gerir os bens sob sua responsabilidade é considerada suficiente para atuar de forma adequada e tempestiva em relação às ações necessárias à boa e regular gestão dos bens imóveis.

Todo o controle é realizado por meio do Sistema SPIUnet, responsável pelo gerenciamento dos bens imóveis de uso especial da União, o qual está interligado com o SIAFI para facilitar a execução do balanço patrimonial da Unidade. Dessa forma, observa-se a gestão adequada dos bens imóveis em uso pela Unidade.

## 2.12 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do cumprimento dos acórdãos para o Incra/SR-13 considerando a seguinte questão de auditoria: *caso haja uma determinação específica do TCU à CGU para ser verificada na AAC junto à UJ, a mesma foi atendida?*

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

O Quadro a seguir mostra os resultados da análise.

Tabela 24: Acórdãos TCU em 2012

| Qtde de Acórdãos com determinações à UJ em 2012 | Qtde de Acórdãos de 2012 com determinações à UJ em que foi citada a CGU | Qtde de acórdãos de 2012 em que houve menção para a atuação da CGU atendidos integralmente | Qtde de acórdãos de 2012 em que houve menção para a atuação da CGU atendidos parcialmente | Qtde de acórdãos de 2012 em que houve menção para a atuação da CGU não atendidos |
|---|---|---|---|---|
| 08 | 01 | 00 | 01 | 00 |

Fonte: Pesquisa em formulário TCU. Acórdão nº 168/2012 Primeira Câmara.

O que foi considerado parcialmente atendido refere-se ao Acórdão TCU nº 1684/2008, cujo acompanhamento por parte da Controladoria-Geral da União foi determinado por meio do Acórdão nº 168/2012 e se refere à determinação para que o Incra promova a regularização ambiental em todos os assentamentos agrários. A

situação legal é complexa e sobre essa questão foi apresentado o ponto de vista da CGU/MT neste Relatório de Auditoria, em informação específica, que pode ser sintetizado pela consideração de que a legislação ambiental se encontra em processo de mudança que alterou a natureza do Cadastro Ambiental Rural (que, antes, era etapa de licenciamento em Mato Grosso) e previu que as ações de recuperação ambiental fossem adotadas em consonância com os dispositivos introduzidos pela Lei nº 12.651/2012.

Ademais, embora o Acórdão TCU nº 168/2012-Primeira Câmara se refira às Superintendências Regionais, o citado acórdão foi avaliado na auditoria do Incra Sede tendo em vista que as providências para atendimento aos Acórdãos TCU nº 1684/2008 e nº 2633/2007 atualmente estão centralizadas. Dessa forma, devem ser apresentadas no relatório de auditoria das contas do Incra Sede.

## 2.13 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

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

A metodologia do trabalho consistiu no levantamento de todas as determinações existentes e emitidas durante a gestão 2012 com posterior verificação de seu atendimento.

O quadro, a seguir, demonstra os resultados da análise.

Tabela 25: Recomendações da CGU/MT pendentes

| **Qtde de Recomendações Pendentes (saldo inicial: 01/01/2012)**<br><br>**A** | **Qtde de Recomendações Emitidas em 2012**<br><br>**B** | **Qtde de Recomendações atendidas integralmente em 2012**<br><br>**C** | **Qtde de Recomendações Pendentes (saldo final: 31/12/2012)**<br><br>**D = A+B-C** |
|---|---|---|---|
| | | | |
| 243 | 63 | 195 | 111 |

Fonte: Sistema Monitor Web.

Diante do exposto, verifica-se que houve um esforço em 2012 para atender as recomendações emanadas pela CGU. Ressalta-se, das recomendações pendentes:

- onze (9,91% do total) referem-se à Ação 0427 - Crédito Instalação; vinte e oito (25,22%) à Ação 8396, para implantação e recuperação de estradas vicinais, com recursos orçamentários, transferidos por meio de convênios firmados com municípios;
- trinta e quatro (30,63%) em decorrência de convênios com diferentes objetos, como Assistência Técnica; infraestrutura de assentamentos com recursos externos (PAC); construção de escolas, postos de saúde; georreferenciamento de assentamentos
- dez (9,01%) em face de falhas na gestão administrativa relativa ao pessoal; cinco (4,50%) por pendências no atendimento de recomendações em ações ligadas à obtenção

de imóveis, por falhas no processo de desapropriação, levantamento de passivo ambiental ou licenciamento de assentamentos; e

- vinte três (20,72%) em diversas tipologias de falhas ligadas a compras de bens ou execução de serviços, como cláusulas restritivas em licitações; falta de critérios de sustentabilidade ambiental; dispensas indevidas; falhas na composição de orçamento e na fiscalização dos serviços prestados ao Incra.

Consideraram-se atendidas aquelas recomendações que não determinavam apurações de responsabilidade, ressarcimento ao erário ou que fossem decorrentes de constatações sobre falhas formais cometidas por deficiência na capacitação de servidores e que possam ser evitadas no futuro, mediante mudança nos procedimentos da Unidade.

## 2.14 Avaliação do CGU/PAD

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do Relatório de Correição considerando as seguintes questões de auditoria: consta no relatório de gestão informação da designação de um coordenador responsável pelo registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade? Existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar os procedimentos disciplinares instaurados e a devida utilização do sistema CGU-PAD na UJ? O Incra/SR-13 está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD?

A metodologia consistiu na avaliação do Relatório de Correição fornecido pelo sistema CGU-PAD.

A partir dos exames aplicados concluiu-se que o Incra/MT não incluiu o Relatório de Correição a partir do CGU-PAD. Observou-se, ainda, que há um quantitativo de processos disciplinares registrados no Sistema SISPAD, próprio do Incra, e que não foram adequadamente registrados no sistema CGU-PAD. Também, que há processos instaurados e cujas comissões disciplinares não se reuniram, sob a alegação da Superintendência Regional, conforme o OFÍCIO/Nº 1073/2013-INCRA/SR-13/G, de 22/05/2013, de que é insuficiente a estrutura de pessoal e tecnológica da Unidade para gerenciar os PAD instaurados e o devido uso do sistema CGU-PAD.

Registra-se que o atual ocupante da chefia do setor de Recursos Humanos no Incra/MT é o servidor com perfil de cadastrador no Sistema CGU-PAD, responsável pelo registro de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na Unidade.

## 2.15 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

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

A metodologia consistiu na avaliação do Parecer de Auditoria encaminhado no processo de contas nº 54240.000660/2013-10.

A partir dos exames aplicados, concluiu-se que o parecer de auditoria continha quase todos os elementos. A Auditoria Interna reconhece não dispor de capacidade operacional ou técnica para acompanhar, concomitantemente, os atos de gestão praticados nas unidades de ponta do Incra, especialmente a SR13. Não há evidências de

existir um sistema específico de monitoramento desenvolvido pelo Incra e realizado pela auditoria interna da autarquia, uma vez que o Parecer omitiu informações sobre a existência ou não de sistemática e de sistema para monitoramento dos resultados decorrentes dos trabalhos da auditoria interna, tendo declarado apenas que realiza acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos por outros órgãos de controle.

## 2.16 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

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

A metodologia consistiu na avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão encaminhado no processo de contas nº 54240.000660/2013-10.

A DN TCU nº 119/2012 estabeleceu conteúdo específico para o Incra/MT que, por sua vez, o incluiu no Relatório de Gestão.

## 2.17 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Conforme definição da Instrução Normativa - TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, entende-se por controles internos, no âmbito de uma Unidade Jurisdicionada, o "*conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados* (artigo 1º, inciso X)".

Tendo em vista essa definição, a avaliação de controle interno realizada nesta auditoria visa a avaliar o grau em que o controle interno do Incra (executado pelos servidores da Unidade) assegura a consecução da missão, objetivos e metas da autarquia, bem como a observância dos princípios constitucionais da administração pública.

Para tanto, as operações devem ser executadas com eficiência, eficácia e efetividade, de maneira ordenada, ética e econômica e em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis. As informações e os registros produzidos devem ser íntegros, confiáveis e estarem disponíveis para apoiar o processo decisório e para o cumprimento das obrigações de prestar contas. E os recursos, bens e ativos públicos devem ser protegidos de maneira adequada contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida. A responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar os controles internos para assegurar os objetivos mencionados é da administração da SR-13, cabendo aos servidores contribuir para o aperfeiçoamento desse processo.

Com objetivo de avaliar a estrutura de controles internos instituída pelo Incra, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem atingidos, foram analisados os seguintes componentes do controle interno: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento, sendo efetuadas, abaixo, as considerações sobre cada um destes aspectos:

a) Ambiente de Controle: estabelece as bases do sistema de controle interno da Unidade, fornecendo disciplina e estrutura fundamental. Deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade). Os fatores que compõem o ambiente de controle incluem integridade e valores éticos, competência das pessoas, maneira pela qual a gestão delega autoridade e responsabilidades, estrutura de governança e organizacional, o "perfil dos superiores" (ou seja, a filosofia da direção e o estilo gerencial), as políticas e práticas de recursos humanos. Nesse sentido, a aplicação dos testes de controle neste componente não identificou impropriedades, vez que a UJ possui linhas de autoridade definidos e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas.

b) Avaliação de Risco: é o processo de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade para determinar uma resposta apropriada. Em análise do Plano Institucional da Unidade, constatou que não há identificação clara dos processos críticos, além de não haver um diagnóstico dos riscos nas áreas de transferências voluntárias, que permitam detectar a probabilidade de ocorrência de eventos potencialmente danosos, devendo adotar os servidores as medidas necessárias para mitigar tais riscos. Por oportuno, é importante lembrar que a ausência de uma política de gerenciamento de riscos impede a formação de uma base para o desenvolvimento de estratégias para tratamento dos riscos identificados (resposta a risco), de maneira a diminuir a probabilidade de sua ocorrência e/ou a magnitude de suas consequências.

c) Procedimentos de Controle: são as políticas e procedimentos estabelecidos pela administração da Unidade que ajudam a assegurar que as diretrizes estejam sendo seguidas. As atividades de controle devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas incluem uma gama de controles preventivos e de detecção, como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a dependências da Unidade, a recursos e aos registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta etc. Os trabalhos realizados na Unidade tiveram por objetivo avaliar se os procedimentos estão efetivamente instituídos e se tem contribuído para o alcance dos objetivos estratégicos fixados pela Administração do Incra/MT.
Nesse sentido, destaca-se a seguir os pontos fracos das áreas supracitadas, identificados por meio dos trabalhos de avaliação dos controles internos, cujos resultados estão diretamente relacionados com as fragilidades que resultaram nas constatações demonstradas neste relatório de auditoria:
- Na área de Recursos Humanos foi identificada a ausência de estudos e planejamento quanto ao dimensionamento da força de trabalho.
- Na área de transferências voluntárias houve descumprimento de prazos legais para as análises das prestações de contas e para a instalação de tomadas de constas especial.
- No que se refere às contratações a falta de planejamento acarretou prorrogações sucessivas em contrato emergencial por dispensa de licitação, ultrapassando o prazo legal de 180 dias.

d) Informação e Comunicação: esse sistema deve identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinados, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades, orientar a tomada de decisão, permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos de controle interno (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal

de Contabilidade). Em relação à adoção de práticas para divulgação e tratamento de informações relacionadas a atividades necessárias ao alcance dos objetivos da Unidade, destaca-se a disponibilidade de intranet, bem como de página própria na internet, mensagens de correio eletrônico, videoconferências, onde são divulgados tanto os atos normativos como informações atualizadas relacionadas às ações relevantes desenvolvidas pelo Incra, inclusive atendendo à Lei de Acesso à Informação no que se refere à transparência ativa. No entanto, por meio de indagação aos servidores da Unidade, foi constatado que mesmo com a adoção desses instrumentos, a comunicação das informações não alcança todos os níveis hierárquicos da Unidade e todos os componentes da estrutura administrativa da Unidade. Além disso, há setores cujas atividades dependem do lançamento de informações em sistemas informatizados, sendo a produtividade dos servidores dessas áreas prejudicada pela lentidão na rede do Incra.

e) Monitoramento: é um processo que avalia a qualidade do desempenho dos controles internos ao longo do tempo. Envolve a avaliação do desenho e da tempestividade de operação dos controles, a verificação de inconsistências dos processos ou implicações relevantes e a tomada de ações corretivas. A sistemática de monitoramento utilizada pelo Incra é sintetizada na utilização de dois instrumentos, sendo um de âmbito interno e outro de âmbito externo. No âmbito interno, destaca-se a execução das auditorias realizadas na instituição pela Auditoria Interna do Incra, tendo como base o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT. Entretanto, foi verificado que não há rotinas de monitoramento contínuo pelo corpo gerencial da própria organização, em relação às metas e objetivos fixados para o exercício. No âmbito externo, pode ser destacada a atuação da Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União sobre as atividades desempenhadas pela Unidade no Exercício de 2012. Os resultados da aplicação destes dois instrumentos, configurados em documentos e relatórios, são refletidos nas ações do Incra com melhorias em suas atividades e processos.

## 2. 18 Ocorrências 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 o Incra/MT e monitorado pela Controladoria-Geral da União.

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.

Cuiabá/MT, 11 de Julho de 2013.

Relatório supervisionado e aprovado por:

_____

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Mato Grosso

**Achados da Auditoria - nº 201305847**

**1 Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária**

**1.1 Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária**

**1.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO**

**1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

**Cumprimento parcial de determinações do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1684/2008, reiterado em 2012.**

**Fato**

Foram expedidas, em 2012, as seguintes determinações para o Incra/MT: Acórdão nº 104/2012 Plenário; Acórdão nº 647/2012 Plenário; Acórdão nº 2084/2012 1ª Câmara; Acórdão nº 2081/2012 1ª Câmara; Acórdão nº 4951/2012 2ª Câmara; Acórdão nº 5829/2012 2ª Câmara; Acórdão nº 6721/2012 2ª Câmara; e Acórdão nº 8908/2012 2ª Câmara. Nenhum desses acórdãos fez determinações específicas à Controladoria-Geral da União ou à Secretaria Federal de Controle. Na modalidade de julgamento "Relações", consta o Acórdão nº 168/2012 - TCU - 1ª Câmara, contendo determinação à Controladoria-Geral da União que se manifeste nas próximas contas das superintendências regionais do Incra no País acerca do atendimento à decisão do TCU consubstanciada no Acórdão 1684/2008 - TCU - Plenário:

> *"9.3.4. crie programa de regularização de todos os projetos de assentamento existentes no que diz respeito ao licenciamento ambiental, que contemple as metas a serem cumpridas, as ações a serem adotadas, o cronograma de implantação e os recursos necessários, tendente a eliminar o seu passivo ambiental";*

O sentido do que o TCU denomina de programa de regularização pode ser entendido a partir da compreensão dos dispositivos de duas leis ambientais. A primeira, a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, também conhecida como 'Novo Código Florestal', assim, dispõe:

*"Art. 59. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão, no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da data da publicação desta Lei, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo, implantar Programas de Regularização Ambiental - PRAs de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo.*

*§ 1o Na regulamentação dos PRAs, a União estabelecerá, em até 180 (cento e oitenta) dias a partir da data da publicação desta Lei, sem prejuízo do prazo definido no caput, normas de caráter geral, incumbindo-se aos Estados e ao Distrito Federal o detalhamento por meio da edição de normas de caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais, conforme preceitua o art. 24 da Constituição Federal.*

*§ 2o A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, devendo esta adesão ser requerida pelo interessado no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da implantação a que se refere o caput, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo".*

Por sua vez, a ementa da Lei Complementar do Estado de Mato Grosso nº 343, de 24/12/2008, denominada de 'MT Legal', descreve *"o objetivo de promover a regularização das propriedades e posses rurais e sua inserção no Sistema de Cadastramento Ambiental Rural e/ou Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais".*

Com base na interpretação das leis, conclui-se que programa de regularização é o mecanismo pelo qual se busca a eliminação do passivo ambiental das propriedades rurais, processo que se aperfeiçoa com o licenciamento ambiental, que é um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos naturais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, definição da Resolução Conama nº 237/97.

As atividades de licenciamento rural reguladas pela Lei Complementar nº 343/2008 são submetidas em Mato Grosso a procedimento especial denominado de Cadastro Ambiental Rural – CAR, que é diferente do CAR instituído pela Lei nº 12.651/2012.

O CAR, em Mato Grosso, aproxima-se daquilo que a Resolução Conama nº 387/2006, especificamente editada para regular o licenciamento em assentamentos rurais, denominou de Licença Prévia. Neste Estado existe também a Licença Ambiental Única – LAU, que se assemelha à Licença de Instalação e Operação – LIO prevista na Resolução 387/2006, sendo esse o instrumento que autoriza a implantação e a operação dos projetos de assentamentos de reforma agrária, observadas a viabilidade técnica das atividades propostas, as medidas de controle ambiental e demais condicionantes determinadas para sua operação.

Constatou-se que a determinação do TCU não foi cumprida integralmente pelo Incra/MT. Todavia, trata-se de uma questão de complexidade maior, que envolve não apenas vontade da Unidade Jurisdicionada na elaboração dos estudos técnicos destinados ao licenciamento. A própria legislação que rege essas questões encontra-se em processo de mudança, tendo em vista o disposto no Novo Código Florestal. Para disciplinar um dos mecanismos criados pela nova lei, o Governo Federal editou, em 17/10/2012, o Decreto nº 7.830, que tornou obrigatório o CAR para todos os imóveis rurais, nos termos do artigo 29 da lei de 2012, e estabeleceu normas de caráter geral para os Programas de Regularização Ambiental.

Com base na nova legislação federal, a inscrição dos imóveis rurais no CAR passou a ser condição obrigatória para adesão aos Programas de Regularização Ambiental – PRAs, que devem ser implantados no prazo de um ano, contado da data da publicação da Lei nº 12.651, de 2012, prorrogável por ato do Chefe do Poder Executivo competente para regulamentar as questões de licenciamento. Enquanto não estejam implantadas as normas que disponham sobre os programas de regularização, foi suspensa a exigibilidade legal de adesão ao PRA. Quando ocorrer a regulamentação, a sua adesão irá suprir a exigência inicial relativa ao licenciamento ambiental, uma vez que se suspendem restrições à propriedade rural pelo prazo definido em Lei.

Por outro lado, na forma da Lei Complementar Federal nº 140/2011, é competência dos Estados legislar sobre o processo de licenciamento em assentamentos rurais que não estejam em região de fronteira.

Outro ponto importante é que a licenciamento nos assentamentos federais do Estado de Mato Grosso se faz em conformidade com Acordo de Cooperação Técnica entre o Incra/MT e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA, assinado em 20/04/2011. Como a Superintendência Regional da autarquia tomou a decisão de fazer um corte temporal, no qual os projetos de assentamentos criados antes de 2007 serão licenciados individualmente lote a lote, segundo previsto no acordo, não há perspectivas a curto prazo para a regularização ambiental dos assentamentos mais antigos (CAR de todo o assentamento), mas apenas das parcelas de lotes cujos processos de CAR forem elaborados.

As iniciativas próprias do Incra/MT para a elaboração do CAR são reduzidas, tendo a autarquia delegado essa tarefa a outros entes, como prefeituras. Na prática, dos assentamentos criados antes de 2007, apenas aqueles Projetos situados em municípios cujas prefeituras tenham mais recursos financeiros estão sendo regularizados. Outra hipótese é o CAR lote a lote ser protocolado pelo próprio parceleiro interessado, que vai arcar, nesse caso, com o ônus do projeto (o parceleiro é isento de taxas cobradas pelo órgão ambiental).

Como foi mencionado, existem diferenças entre a concepção do CAR federal e a do CAR estadual. Assim, será necessária uma regulamentação em nível estadual de modo a adequar a norma local ao disposto nacionalmente. Ainda na vigência nas regras anteriores do CAR no Estado, foram protocolados 810 processos elaborados pelos parceiros do Incra, tendo sido emitida a licença para 585 parcelas.

O Relatório de Gestão do Incra/MT referente ao exercício de 2012 assim trata das dificuldades para o licenciamento ambiental dos assentamentos:

> *"um dos entraves para a execução desta ação no âmbito da SR-13, é que a grande maioria dos assentamentos não possui suas matriculas unificadas, transcritas em nome do INCRA e principalmente não possuem o georreferenciamento dos polígonos dos projetos e das parcelas. Outra situação que dificulta o licenciamento ambiental são as ocupações irregulares de parcelas nos projetos de assentamento*" (RG SR13, pg. 47).

Em outros termos, o Incra/MT aponta que existem diversos fatores limitantes ao licenciamento ambiental, como a dificuldade operacional da autarquia em executar o georreferenciamento do perímetro do imóvel e das parcelas. O laudo de vistoria e avaliação de um processo de desapropriação ou compra contém dados georreferenciados, mas a precisão e metodologia técnica geralmente não satisfazem as normas técnicas do órgão ambiental responsável pelo licenciamento, sendo necessária uma nova demarcação. Além disso, não há georreferenciamento, no processo de obtenção de terras, das áreas de reserva legal e de proteção permanente.

O outro problema alegado pelo Incra/MT foi a dificuldade de se efetuar a transcrição das matrículas dos imóveis desapropriados em nome da autarquia, o que não

foi considerado fator relevante pela equipe de auditoria, pois na desapropriação ou compra existe um processo administrativo ou judicial do qual resulta o direito do Incra de pleitear o licenciamento das propriedades rurais envolvidas.

A necessidade de emissão dos contratos de concessão de uso e a demarcação topográfica oficial dos lotes, com mapas e números das parcelas, é o procedimento administrativo para o qual a autarquia deve se preparar adequadamente para levar adiante seus objetivos.

Considerando os problemas apontados como entraves pelo próprio Incra/MT, a auditoria concluiu que pouco se avançou em termos quantitativos para a superação de dificuldades na obtenção de licenciamento. Por exemplo, em ocupações irregulares de parcelas, o Incra local não atua em escala suficiente para agir em conformidade com o previsto na Instrução Normativa do Incra nº 71/2012 e na Norma de Execução do Incra nº 102/2012, que regulamentaram ações do Incra em relação às ocupações irregulares de parcelas em assentamentos agrários. As ações noticiadas pela autarquia são pontuais.

Quanto à falta de georreferenciamento nos imóveis arrecadados, deve-se atentar para a previsão contida na Norma de Execução nº 01, de 31/07/2007, de modo a se proceder à execução massiva de georreferenciamento em imóveis rurais executada pelo Poder Público Federal. Assim, está na alçada do próprio Incra a adoção das medidas visando contornar as dificuldades apontadas.

Nestes termos, a equipe concluiu que o cumprimento da determinação do TCU no Acórdão mencionado tem sido feito de forma parcial. De qualquer modo, ainda que a normas de licenciamento estejam em processo de mudança, sua observância é condição essencial para garantir a sustentabilidade de atividades rurais, até porque eventuais danos apontados no processo de regularização (licenciamento) resultam em termo firmado perante o órgão ambiental competente e pelo órgão fundiário (eventualmente pelo assentado identificado no CAR lote a lote) mediante o qual as partes compromissárias ajustam no sentido de promover a regularização ambiental, dentro do prazo e condições a serem estabelecidas pelo órgão ambiental competente. Como a autarquia federal que lida com a reforma agrária no Estado não está suficientemente aparelhada para atender às exigências das normas ambientais, o procedimento de licenciamento se mostra lento e não atende aos anseios sociais pelo acesso a terra.

Submetidos os pontos acima para manifestação do dirigente máximo do Incra/MT, esse respondeu, por meio do OFÍCIO/Nº 1073/2013-Incra/SR-13/G, de 22/05/2013, nos seguintes termos:

*"Esta Superintendência tem envidado esforços no sentido de garantir o cumprimento da legislação ambiental nos projetos de assentamento sob sua responsabilidade. Nesse sentido, no ano de 2012 foram protocolados junto à Secretária de Meio Ambiente – SEMA/MT 05 (cinco) pedidos de Licença Prévia – LP para criação de novos projetos de assentamentos, relacionadas abaixo, das quais uma já foi emitida, referente à Fazenda Palmital, que deu origem ao PDS Nova Conquista, localizado no município de Nova Olímpia/MT, e beneficiou 60 famílias de trabalhadores rurais".*

Tabela 26: Protocolos de CAR

| **Nº** | **Controle LP** | **Protocolo - SEMA** | **Data** |
|---|---|---|---|
| 1 | Faz. Palmital | 64264/2012 | 10/02/2012 |
| 2 | Faz. Lote 10 | 116843/2012 | 12/03/2012 |
| 3 | Faz. Tamanduá | 173056/2012 | 09/04/2012 |
| 4 | Faz. Lote 40 e 41 | 274826/2012 | 25/05/2012 |
| 5 | Faz. Rancho Verde | 323811/2012 | 20/06/2012 |

Fonte: OFÍCIO/Nº 1073/2013-Incra/SR-13/G

*"No estado de Mato Grosso temos o Cadastro Ambiental Rural – CAR desde final de 2009. Porém, somente em 2011, após a celebração do Acordo de Cooperação Técnica Incra-SEMA, foi permitido o licenciamento lote a lote, o que permitiu o avanço na questão de licenciamento ambiental para os assentamentos. Através do CAR, que possui valor jurídico e ambien possui valor jurídico e ambiental igual LIO ou LAU, só que possui valor jurídico e ambiental igual a LIO ou LAU, só que com prazo de vigência menor, o Serviço de Meio Ambiente e Recursos Naturais da SR-13, protocolou junto à SEMA 10 (dez) CARs de projetos de assentamento área total* [isto é, abrangendo todos os lotes do perímetro do assentamento] *no ano de 2012, beneficiando em torno de 2.000 famílias, assentadas nos projetos":*

Tabela 27: Controle Cadastro Ambiental Rural-CAR área total (análise em 2012)

| N° | Projeto de Assentamento - CAR | Protocolo - SEMA | Data |
|---|---|---|---|
| 1 | PDS Keno | 630836/2012 | 03/12/2012 |
| 2 | PDS Novo Renascer | 619946/2012 | 27/11/2012 |
| 3 | PDS Olga Benário | 619932/2012 | 27/11/2012 |
| 4 | PDS Terra de Viver | 619919/2012 | 27/11/2012 |
| 5 | PDS Frei Crispim | 619962/2012 | 27/11/2012 |
| 6 | PA Santa Rita | 280661/2012 | 29/05/2012 |
| 7 | PA Recompensa II | 608038/2012 | 21/11/2012 |
| 8 | PA Pau D'Alho | 661095/2012 | 18/12/2012 |
| 9 | PA Sararé | 123290/2012 | 14/03/2012 |
| 10 | PDS Nova Conquista | 630864/2012 | 03/12/2012 |

Fonte: OFÍCIO/Nº 1073/2013-Incra/SR-13/G

*"Todos os CARs citados acima foram realizados via direta pelo Incra, mas um entrave está na dificuldade enfrentada pela SEMA/MT, que tem demorado mais de seis meses para começar a análise desses CARs, o que dificulta o processo de licenciamento e o próprio desenvolvimento do assentamento, devido à não liberação de recursos* [de crédito pelas instituições financeiras] *a assentamentos não licenciados".*

*"No último levantamento realizado no final de novembro de 2012 pela SR, encontram-se protocolados na SEMA/MT 810 CAR de parcelas de assentamentos, das quais 585 já foram emitidos. Esses licenciamentos na sua maioria vêm sendo realizados através de Termos de Cooperação Técnica entre o Incra e prefeituras municipais e, em alguns casos específicos, com associações* [de assentados da reforma agrária]*".*

*"O Serviço de Meio Ambiente e Recursos Naturais da SR também fez via direta o CAR lote a lote, no ano de 2012, de dois assentamentos, que são":*

Tabela 28: CAR elaborado pelo Incra lote a lote

| N° | Assentamento | Lotes | Data protocolo |
|---|---|---|---|
| 1 | PA 26 de janeiro | 38 lotes | 18/12/2012 |
| 2 | PA 28 de dezembro | 29 lotes | 07/03/2012 |

Fonte: OFÍCIO/Nº 1073/2013-Incra/SR-13/G

*"Além disso, em 2012 tivemos a emissão da Licença Ambiental Única – LAU do PA Vale do Amanhecer, no município de Juruena/MT, expedida pela SEMA/MT em 23/05/2012 com validade até 21/05/2022".*

*"Atualmente estão ocorrendo reuniões no Conama para atualização da legislação de licenciamento para assentamentos rurais, assim adequando as alterações*

*impostas pelo Novo Código Ambiental, ou seja,* [com o propósito de] *revogar a* [Resolução] *Conama nº 387/2006".*

*"Outra iniciativa do Incra nacional é a elaboração do PPCADI – Plano de Prevenção, Combate e Alternativas ao Desmatamento Ilegal nos Assentamentos da Amazônia Legal, conhecido como Assentamentos Verdes compostos pelos eixos de regularização ambiental, valorização dos ativos ambientais, recuperação de áreas degradas e monitoramento dos projetos de assentamentos, que se encontra em fase final de elaboração".*

*"Além disso, no estado vêm sendo realizadas reuniões para atualização do ACT Incra-SEMA para o CAR dos assentamentos, pois o atual CAR da SEMA/MT não atende totalmente aos requisitos estabelecidos para o CAR do MMA e o preconizado no Novo Código Ambiental. Assim estes pontos estão na dependência da alteração nas legislações ambientais estaduais, adequando o código estadual ao Novo Código Federal* [o Incra refere-se à Lei nº 12.651/2012], *principalmente nas questões da pequena propriedade ou posse rural familiar, aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, que terão tratamento diferenciado conforme estabelecido no Novo Código Ambiental".*

Para que a equipe de auditoria pudesse consolidar uma opinião quanto ao atendimento da determinação do Tribunal de Contas, foram avaliadas as informações prestadas a fim de avaliar se estão sendo eficazes as medidas tomadas para dar cumprimento, pela Superintendência Regional do Incra/MT, da determinação do TCU.

No campo das dificuldades jurídicas em face das inovações trazidas pela Lei nº 12.651/2012, a manifestação gestor reafirma o entendimento de que a Unidade prevê dois caminhos a se trilhar, um abrangendo os assentamentos criados até 2007 e outro para os assentamentos criados desde então. Se for considerado que a degradação ambiental anterior a 22/07/2008, data estipulada pela Lei nº 12.651/2012, está consolidada, deveria o Incra/MT identificar tais situações e elaborar os projetos de licenciamento (CAR e LAU) que habilitassem a emissão do documento hábil pelo órgão ambiental, situação que, embora não tenha ocorrido ainda, possibilitaria o atendimento ao determinado pelo TCU para os assentamentos mais antigos.

Antes de examinar as providências adotadas cabe, em primeiro lugar, destacar que a ausência de licenciamento na quase totalidade de assentamentos federais em Mato Grosso decorreu não apenas de falhas cometidas no exercício ora examinado, mas foi fruto de um acúmulo que, detectado pelo TCU em 2008, deveria ter merecido pronta resposta dos gestores do Incra/MT a partir de então.

Embora o gestor atual tenha sua parcela de responsabilidade pelo lento desenvolvimento das ações necessárias para cumprir o disposto no Acórdão nº 1284/2008 Plenário, de 13/08/2008, essa responsabilidade deve ser compartilhada com todos os gestores que estiveram à frente do Incra/MT a partir de então, conforme a tabela seguinte:

Tabela 29: Superintendentes do Incra/MT a partir de 13/08/2008

| CPF descaracterizado SUPERINTENDENTE | DATA INICIO GESTÃO | DATA EXONERAÇÃO |
|---|---|---|
| ***458601** | 03Out2007 | 09Dez2008 |
| ***728625** | 10Dez2008 | 21Jan2009 |
| ***780001** | 22Jan2009 | 19Ago2011 |
| ***746301** | 22Ago2011 | ATUAL |

Fonte: SIAFI – Rol de Responsáveis

Pela manifestação da Unidade, o Cadastro Ambiental Rural tem sido elaborado lote a lote para algumas parcelas de assentamentos ou mesmo para a totalidade dos assentamentos mencionados. Com base nos dados de pedidos de licenciamento protocolados pelo Incra/MT e acesso ao Sistema de Licenciamento Ambiental da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, módulo *Simlam Parceiros*, a equipe de auditoria buscou compreender a dimensão relativa do esforço empreendido pelo órgão fundiário em relação à clientela potencial em Mato Grosso do Programa de Reforma Agrária.

Outro subsídio consultado, a planilha denominada *Projetos de Reforma Agrária conforme fases de implantação*, elaborada pelo Incra Sede e disponível no endereço *http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/projetos-e-programas-do-incra/relacao-de-projetos-de-reforma-agraria/file/1115-relacao-de-projetos-de-reforma-agraria*, com última atualização em 23/03/2012, aponta que existem 539 projetos de assentamento no Estado de Mato Grosso, comportando 83.791 famílias.

Excluindo-se desse número os 130 projetos de assentamento implantados pelo órgão fundiário estadual, Intermat, no qual foram assentadas 12.948 famílias, resulta existirem 409 projetos de assentamento federais em Mato Grosso, sob a responsabilidade do Incra/MT, nos quais estão assentadas 70.843 famílias.

Diante dessa dimensão, o total de pedidos de CAR protocolados pelo Incra/MT ou pelos seus parceiros (810, estoque acumulado) pode parecer reduzido, pois alcança pouco mais de 1,14% do universo dos assentamentos, mostrando insuficiência de ações no sentido da regularização ambiental. Informes recentes do Incra/MT, mencionados acima, apontam em torno de 2.130 famílias beneficiadas por ações recentes, o que melhoria o perfil para em torno de 4% do total de lotes.

A realidade nacional dos licenciamentos de assentamentos rurais não é distinta da que se apresenta no Estado de Mato Grosso, mas tem perfil melhor. Dos 6.855 projetos de assentamento no Brasil, 1.831 estavam totalmente licenciados em 2012, equivalentes a 26,% do total. No entanto, observa-se a mudança recente na postura da Superintendência Regional, que tem feito gestões junto ao órgão ambiental no sentido de em acelerar o processo de licenciamento ambiental dos assentamentos rurais sob sua jurisdição, passando pelo mencionado Acordo de Cooperação Técnica de 2011, além de outras tratativas junto à Secretaria de Estado do Meio Ambiente.

Por último, registra-se que foi submetido à apreciação do Conama o processo nº nº 54000.000113/2012-86, originado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, que submeteu aos conselheiros a proposta de resolução que trata da adequação dos procedimentos referentes ao licenciamento ambiental de projetos de assentamento de reforma agrária, inserido na pauta de deliberações da 110ª Reunião Ordinária, ocorrida de 22 a 23/05/2013, em Brasília/DF, que revogou a Resolução nº 387/2006. A nova resolução prevê que a responsabilidade para a elaboração do CAR do Projeto de Assentamento será do órgão fundiário e que, no caso da existência de passivos ambientais, será firmado termo perante o órgão ambiental competente, pelo órgão fundiário e pelo assentado responsável pela atividade agropastoril ou empreendimento de infraestrutura, mediante o qual Incra e assentado se comprometem a promover a regularização ambiental, dentro de prazo e condições a serem estabelecidas pelo órgão ambiental competente.

Em face do exposto, a equipe considera satisfatório o grau de atendimento pelo Incra/MT, até esse momento, da determinação do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1684/2008 - TCU – Plenário, não obstante existirem outros desdobramentos, em termos de obrigações que devem advir da consolidação das normas ambientais de regência.

**2 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário**

## 2.1 Administração da Unidade

## 2.1.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

## 2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

**Fracionamento da despesa no âmbito das Unidades Gestoras vinculadas à SR-13 para fins de enquadramento de compra em hipótese de dispensa de licitação.**

**Fato**

Com base nas extrações de dados do Siafi 2012, a equipe de auditoria gerou a tabela dos fornecedores contratados por dispensa de licitação (artigo 24, da Lei 8.666/1993) pelas Unidades Gestoras do Incra em Mato Grosso (UGs 373073, 373074, 373075, 373076, 373077 e 373078), vinculadas ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, resultando na tabela abaixo:

Tabela 30: Dispensa de licitação. Maiores Fornecedores em 2012.

| FORNECEDOR | PROCESSO DE DISPENSA | VALOR PAGO RS | UNIDADE GESTORA |
|---|---|---|---|
| Akdd Eletrônicos Papelaria Com Repre | 54240002675201231 | 7.930,00 | 373073 |
| Akdd Eletrônicos Papelaria Com Repre | 54242000082201211 | 7.573,90 | 373074 |
| Akdd Eletrônicos Papelaria Com Repre | 54241000807201281 | 7.444,00 | 373075 |
| Akdd Eletrônicos Papelaria Com Repre | 01/2012 | 5.953,98 | 373076 |
| Akdd Eletrônicos Papelaria Com Repre | 54244001/2012-64 | 5.595,12 | 373076 |
| S.R. Pantanal Distribuidora De Gêneros Alimentícios Ltda. | 54240001219201274 | 5.582,50 | 373073 |
| S.R. Pantanal Distribuidora De Gêneros Alimentícios Ltda. | 54244.016/2012-21 | 5.067,86 | 373076 |
| Equilíbrio Construções E Projetos Ltda. - Me | 54240002419201244 | 4.750,00 | 373073 |
| Equilíbrio Construções E Projetos Ltda. - Me | 54246000006/2012-75 | 4.500,00 | 373077 |

Fonte: Siafi 2012. UG Executora: Mato Grosso (inclui todas as UG vinculadas à SR-13).

A análise da tabela evidencia que, por meio de dispensa de licitação (Lei 8.666/1993, artigo 24, inciso II), a Superintendência efetuou compras de bens comuns e de forma fracionada (utilizando-se de UGs vinculadas), que beneficiaram os mesmos fornecedores, respectivamente as empresas:

1) Akdd Eletrônicos e Papelaria Comércio e Representação Ltda., CNPJ 13.472.885.0001/73, produtos adquiridos por meio dos processos nº 54240.002675/2012-31; nº 54242.000082/2012-11; nº 54241.000807201281; nº 01/2012 e nº 54244.001/2012-64.

2) S.R. Pantanal Distribuidora de Gêneros Alimentícios Ltda.,fornecedor conforme os processos nº 54240.001219/2012-74 e nº 54244.016/2012-21, nos valores de R$ 5.582,50 e R$ 5.067,86, respectivamente.

3) Equilíbrio Construções e Projetos Ltda. ME, CNPJ 10.461.691.0001/84, contratado por meio dos processos nº 54240.002419/2012-44, que resultou em gastos de R$ 4.750,00, e nº 54246.000006/2012-75, com gastos de R$ 4.500,00.

A situação apontada configura exceção à regra segundo a qual, quando a superintendência faz seu planejamento anual para as aquisições de bens e serviços para atender à Sede do Incra/MT e às Unidades Avançadas vinculadas à SR-13, nos casos em que os valores somados ultrapassam o valor máximo para dispensa, deve se conduzir a compra por meio de pregão eletrônico, em atenção ao artigo 4º do Decreto nº 5.450/2005.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União-TCU, a exemplo do Acórdão nº 314/2004 - Plenário, tem determinado às Unidades Jurisdicionadas que façam planejamento e programação das despesas de forma global e anual, realizando o certame licitatório pertinente, de maneira a dar cumprimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, igualdade, moralidade e probidade administrativa, previstos no art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Os casos apontados demonstram fuga do processo licitatório mediante o artifício de distribuir os processos de aquisição de bens ou serviços por várias UGs vinculadas à SR-13. O fato de haver o mesmo fornecedor em cada caso indicado, para fins de atender a diferentes Unidades Gestoras, sugere que a localização das Unidades é irrelevante para que as empresas se habilitassem à licitação, caso esse viesse a ocorrer.

**Causa**

O superintendente regional e a divisão de administração do Incra não realizam o planejamento das aquisições feitas no exercício, possibilitando que compras dos mesmos elementos de despesas para atender às Unidades Avançadas e à Sede do Incra/MT sejam feitas por dispensa, ao invés de pregão eletrônico, propiciando o fracionamento de despesas.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Em atendimento ao Ofício nº 14200/2013/GAB/CGU-Regional/MT, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os atos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do Ofício nº 1073/2013-INCRA/SR-13/G, de 22/05/2013, conforme transcrito:

*"A instrução descentralizada dos processos de dispensa de licitação dificulta o acompanhamento das aquisições realizadas pelas diversas unidades gestoras vinculadas a esta regional. Além disso, a imprevisibilidade na descentralização de créditos à regional e, consequentemente, às unidades avançadas, também prejudica a instrução de processos que atendam a todas as unidades. Entretanto, diante da constatação apontada, fora orientado às unidades que suspendam os processos de dispensa de licitação, para que a Administração da Unidade possa levantar a demanda e instruir processo de licitação".*

.

**Análise do Controle Interno**

Todas as dispensas de licitação (Lei nº 8.666/1993, artigo 24, II) instruídas pelas Unidades Avançadas devem ser homologadas pela Superintendência Regional em Mato Grosso. Portanto, não é factível o argumento de que é difícil para a Divisão de Administração fazer o acompanhamento das despesas que são geradas nas demais UGs.

Quanto à imprevisibilidade de crédito, não ficou clara a relação desse ponto com a não realização de pregões ou registro de preços, levando à opção pela dispensa. Se

existe dotação orçamentária, pode-se iniciar o processo licitatório, independentemente de recurso financeiro. Quando o recurso for liberado, a Unidade já teria uma licitação válida para fazer a compra.

Por fim, o Incra/MT afirma que determinará a suspensão das dispensas. Porém, essa providência alcança apenas as dispensas feitas no exercício 2013, que não foi objeto deste relatório. As despesas do exercício passado, como consta da tabela, já foram pagas e não cabe mais a suspensão. De qualquer sorte, a nova orientação do Incra/MT para 2013 implica em reconhecimento da falha. Sendo assim, fica mantida a constatação.

**Recomendações:**
Recomendação 1: Instituir rotina de planejamento anual para as aquisições de bens e serviços para todas as Unidades Gestoras vinculadas à SR-13.

## 3 GESTÃO OPERACIONAL

### 3.1 Programação dos Objetivos e Metas

### 3.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

### 3.1.1.1 INFORMAÇÃO

**Informações básicas das principais ações executadas pelo Incra/MT.**

**Fato**

Foram levantadas as informações da execução financeira por projeto/atividade na Unidade, efetuando a consulta ao Sistema SIAFI Gerencial. Tomou-se como base para calcular a representatividade da Ação de Governo em relação ao Programa de Governo a que ela está vinculada.

Os dados apurados são apresentados na tabela abaixo:

Tabela 31 - Extração de informações financeiras: programas e ações

| Programa | Projeto/Atividade | | Despesas Liquidadas R$ | Restos Pagar Não-Proc R$ | Despesas Executadas R$ |
|---|---|---|---|---|---|
| 2012 | 4470 | assistência técnica e extensão rural para reforma agrária | 6.284,26 | 1.783,42 | 8.067,68 |
| 2029 | 8402 | documentação da trabalhadora rural | 305.351,21 | 11.149,00 | 316.500,21 |
| 2034 | 20T1 | reconhecimento, delimitação, desintrusão e titulação de territórios quilombolas | 16.170,96 | 177,86 | 16.348,82 |
| 2066 | 0427 | concessão de crédito-instalação às famílias assentadas | 3.818.544,00 | 34.257.200,00 | 38.075.744,00 |
| 2066 | 20S7 | supervisão e fiscalização da concessão do crédito instalação às famílias assentadas | 269.947,38 | 1.000,00 | 270.947,38 |
| 2066 | 20T9 | georreferenciamento e digitalização da malha fundiária. Lei nº 11.952/2009 | 40.520,22 | 27.215,60 | 67.735,82 |
| 2066 | 20TA | identificação e destinação de terras públicas rurais e urbanas Lei 11.952/2009 | 5.780,75 | 0,00 | 5.780,75 |
| 2066 | 2105 | gerenciamento e fiscalização do cadastro rural | 20.865,69 | 3.083,38 | 23.949,07 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 2066 | 2109 | assistência social, técnica e jurídica às famílias acampadas | 28.173,46 | 0,00 | 28.173,46 |
| 2066 | 2B06 | gestão ambiental em projetos de assentamento de reforma agrária | 7.210,23 | 5.640,00 | 12.850,23 |
| 2066 | 4320 | fomento à agroindustrialização e à comercialização - terra sol | 11.146,23 | 119.724,81 | 130.871,04 |
| 2066 | 4358 | titulação, concessão e destinação de imóveis rurais em projetos de assentamento | 51.308,44 | 370,90 | 51.679,34 |
| 2066 | 4426 | georreferenciamento da malha fundiária nacional | 9.294,03 | 0,00 | 9.294,03 |
| 2066 | 4460 | pagamento de indenização inicial nas aquisições de imóveis rurais para reforma agrária | 0,00 | 376,16 | 376,16 |
| 2066 | 6952 | bolsas de capacitação e formação profissional em assistência técnica | 470,59 | 500,00 | 970,59 |
| 2066 | 8374 | licenciamento ambiental de assentamentos da reforma agrária | 63.941,35 | 2.993,94 | 66.935,29 |
| 2066 | 8384 | cadastro, seleção e homologação de famílias beneficiárias do programa nacional de reforma agrária | 174.976,61 | 11.296,83 | 186.273,44 |
| 2066 | 8387 | vistoria e avaliação para obtenção de imóveis rurais | 700.403,65 | 55.447,56 | 755.851,21 |
| 2066 | 8396 | implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento | 107.719,75 | 11.544,72 | 119.264,47 |
| 2066 | 8398 | demarcação topográfica em projetos de assentamento | 135.890,37 | 5.000,00 | 140.890,37 |
| 2120 | 2000 | administração da unidade | 2.573.307,02 | 606.068,44 | 3.179.375,46 |
| 2120 | 2103 | formulação e operacionalização de políticas para o desenvolvimento agrário | 413.596,26 | 65.710,06 | 479.306,32 |
| 2120 | 4572 | capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação | 53.268,24 | 24.109,10 | 77.377,34 |

Fonte: Siafi 2012. Unidades Executoras em MT vinculadas ao Incra.

No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão do Incra/SR-13, com extensão correspondendo 86,60% do total das despesas executadas pela Unidade, conforme discriminado abaixo:

Tabela 32: Informação básica das principais ações da UJ.

| **Prog** | **Ação** | **Finalidade** | **Forma de implementação/detalhamento** | **% do. Programa** |
|---|---|---|---|---|
| 2066 | 0427 | Dar condições de subsistência e sustentabilidade às famílias assentadas . | Repasse de recursos financeiros às representações de trabalhadores rurais assentados para construção e recuperação de unidades habitacionais | 94,95% |
| 2120 | 2000 | 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 | Serviços administrativos, manutenção e uso de frota veicular; tecnologia da informação; apoio técnico e administrativo; despesas com viagens; sistemas de informações gerenciais internos; estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas públicas; promoção de eventos para discussão, formulação e divulgação de políticas etc; produção e edição de publicações para | 89,27% |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | finalísticas. | divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas e demais atividades-meio necessárias à gestão e administração da unidade. | |
| 2066 | 8387 | Promover a identificação, vistoria e avaliação de imóveis rurais para fins de desapropriação ou de aquisição por compra e venda e outras formas de obtenção. | Deslocar técnicos para 1) identificar e vistoriar imóveis rurais; 2) fundamentar parecer sobre a viabilidade técnica e ambiental para sua inclusão no Programa de Reforma Agrária, caso o imóvel não cumpra a função social; 3)aferir a veracidade dos dados contidos no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, promover a atualização cadastral ex-officio dos imóveis e inserir nesse sistema dados que não estejam nele incluídos; 4) avaliar os imóveis rurais e elaborar a Planilha de Preços Referenciais; 5) despesas com processos administrativos e judiciais; 6) despesas com deslocamento de assistentes técnicos do INCRA designados para acompanhar perícias judiciais e pagar honorários aos peritos judiciais nas ações de desapropriação para fins de reforma agrária; 7) Acompanhar a imissão na posse dos imóveis desapropriados; de reforma agrária. 8) Promover o transporte de bens móveis e semoventes dos imóveis desapropriados; 9) Adquirir máquinas e equipamentos de uso profissional para apoio à realização das vistorias. Propor e coordenar atividades de capacitação e atualização dos técnicos nas diversas áreas de conhecimento que são exigidas para a realização das vistorias e avaliações. | 1,96% |
| 2120 | 2103 | Viabilizar a formulação, a promoção, o desenvolvimento, a operacionalização, o monitoramento, a avaliação e a gestão de políticas desenvolvidas pelas Unidades do Ministério do Desenvolvimento Agrário; possibilitar a análise dos impactos dessas políticas; e promover o fortalecimento institucional e a cooperação internacional. | Pagamento de despesas de tecnologia da informação relacionadas ao tema, incluindo o apoio ao desenvolvimento de serviços técnicos e administrativos, ao monitoramento e avaliação da execução das políticas desenvolvidas nas unidades e na autarquia vinculada, bem como outras despesas que não sejam passíveis de apropriação nas ações finalísticas. | 9,33% |

Fonte: Sistema Sigplan. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Descrição analítica das informações orçamentárias de 2012.

## 3.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

### 3.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

#### 3.2.1.1 CONSTATAÇÃO

**Incompatibilidades entre as metas físicas e os resultados alcançados nos Programas e Ações da Unidade e as metas financeiras respectivas, evidenciando riscos na avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão.**

**Fato**

Com o objetivo de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas para o exercício de 2012, os pontos de controle foram verificados.

Efetuando consulta ao Sistema SIAFI Gerencial, foram apurados dados relativos às despesas liquidadas no Incra/MT em 2012, com o objetivo de comparar a meta física com a execução financeira realmente realizada (despesas empenhadas e liquidadas no exercício).

Não foram considerados os restos a pagar não processados, pois os mesmos não impactam na meta física daquele exercício financeiro. Com isto, foi construída a seguinte tabela:

Tabela 33: despesas liquidadas e metas realizadas.

| Ação | Projeto/ Atividade | Despesas Liquidadas R$ | Meta física | Realizado |
|---|---|---|---|---|
| 0427 | concessão crédito-instalação às famílias assentadas | 3.818.544,00 | 893 | 488 |
| 8387 | vistoria avaliação para obtenção de imóveis rurais | 722.035,31 | 42500 | 125.890,34 |
| 20S7 | supervisão fiscalização concessão crédito instalação às famílias assentadas reforma agrária | 330.741,72 | 562 | 2463 |
| 8384 | cadastro, seleção, homologação famílias beneficiárias programa nacional de reforma agrária | 205.496,01 | 560 | 859 |
| 8398 | demarcação topográfica em projetos de assentamento | 157.520,37 | 204 | 0 |
| 4320 | fomento à agroindustrialização e à comercialização - terra sol | 11.146,23 | 616 | 0 |
| 8396 | implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento | 107.719,75 | 1031 | 516 |
| 4572 | capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação | 53.268,24 | 52 | 52 |
| 20T9 | georreferenciamento e digitalização da malha fundiária na área de abrangência Lei 11.952/2009 | 40.520,22 | 0 | 3326,1 |
| 8374 | licenciamento ambiental de assentamentos da reforma agrária | 63.941,35 | 3 | 3 |
| 4358 | titulação, concessão e destinação de imóveis rurais em projetos de assentamento | 60.715,00 | 3752 | 5166 |
| 2109 | assistência social, técnica e jurídica às famílias acampadas | 28.173,46 | 0 | 490 |
| 2105 | gerenciamento e fiscalização do cadastro rural | 21.002,49 | 1581 | 8089 |
| 20T1 | reconhecimento, delimitação, desintrusão e titulação de territórios quilombolas | 16.878,12 | 65 | 0 |
| 2B06 | gestão ambiental em projetos de assentamento de reforma agrária | 7.210,23 | 3 | 0 |
| 4426 | georreferenciamento da malha fundiária nacional | 9.294,03 | 16 | 9 |
| 4470 | assistência técnica e extensão rural para reforma agrária | 6.284,26 | 9 | 0 |
| 6952 | concessão de bolsas de capacitação e formação profissional em assistência técnica, pedagógica e social | 470,59 | 470,59 | 0 |

Fontes: SIAFI 2012. Relatório de Gestão 2012.

Analisando os itens de despesas e seu tratamento no RG 2012, a equipe de auditoria fez as seguintes constatações:

a) Houve um grande volume de recursos empenhados na Ação 0427, no total de R$ 38.075.744,00, dos quais foram liquidados apenas R$ 3.818.544,00. A Unidade não esclareceu, no RG 2012, as razões de ter inscrito em restos a pagar o montante de R$ 34.257.200,00;
b) Houve realização de despesas, mesmo sendo indicado em meta física o valor zero, em atingimento de metas. Esse fato ocorreu com as ações 8398 Demarcação Topográfica Em Projetos De Assentamento; 4320 Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol; 20T1 Reconhecimento, delimitação, desintrusão e titulação de territórios quilombolas; 2B06 Gestão ambiental em projetos de assentamento de reforma agrária; 4470 Assistência técnica e extensão rural para reforma agrária; e 6952 Concessão de bolsas de capacitação e formação profissional em assistência técnica, pedagógica e social, evidenciando falhas na alimentação do SIR.
c) Há uma grande disparidade entre as metas e resultados nas ações 8387 Vistoria e avaliação para obtenção de imóveis rurais; 20S7 Supervisão e fiscalização da concessão do crédito instalação às famílias assentadas da reforma agrária; 2109 Assistência social, técnica e jurídica às famílias acampadas; 20T9 Georreferenciamento e digitalização da malha fundiária, evidenciando erros nos cadastramento das metas ou na apuração dos resultados.

Não existindo rigor na elaboração dos dados, de nada servem os indicadores informados no Sistema, o que tornam escassos os mecanismos para identificar as fragilidades e os potenciais riscos no desempenho dos processos, trazendo impactos negativos na gestão.

**Causa**

Inconformidade dos dados repassados pelas Chefias de Divisões da SR-13 ao assegurador de planejamento, afetando a confiabilidade no Sistema de Informações Rurais dos resultados de gestão.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Em atendimento ao Ofício nº 14200/2013/GAB/CGU-Regional/MT, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os atos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do Ofício nº 1073/2013-INCRA/SR-13/G, de 22/05/2013, conforme transcrito:

*"A execução da despesa na regional é dependente da descentralização de créditos e recursos financeiros pela Diretoria de Gestão Administrativa, o que limita a autonomia da unidade. No caso específico da ação 0427 Concessão de Crédito Instalação, embora a demanda da Superintendência tenha sido muito superior ao previsto no Plano de Compromisso pactuado, cujos valores estão expressos na fl. 20 do Relatório de Gestão da unidade, o recurso disponibilizado para a unidade foi insuficiente para atendimento ao empenhado, o que teve reflexo na inscrição em restos a pagar".*

*"Já em relação às ações 8398, 4320 e 20T1, a execução orçamentária corresponde à realização de atividades intermediárias para alcance dos objetivos traçados pela unidade e considerados para contabilização da meta. Por esse motivo, foram estabelecidos indicadores intermediários no módulo de monitoramento, que permitem acompanhar a evolução desses processos ao longo do exercício. A execução orçamentária das ações 2B06, 4470 e 6952, esteve relacionada à participação em*

*eventos de capacitação ou discussão de formas para implementação/desenvolvimento das atividades nos próximos exercícios".*

*"Outro exemplo que demonstra como a execução das ações da regional sofre forte impacto dos limites orçamentários e da programação de descentralização de créditos estabelecida pelo Incra/Sede, pode ser evidenciado pela análise de algumas ações tratadas na letra "c" desta constatação, uma vez que a maior disponibilidade de crédito permitiu a superação das metas estabelecidas para a regional".*

**Análise do Controle Interno**

Antes cabe esclarecer que a restrição orçamentária (Decreto nº 7680/2012) também resultou em revisão para baixo das metas físicas. Exemplos, na Ação 0427 a meta anterior era de atender 2.681 famílias e a meta revisada passou a ser de 893 famílias. Na Ação 8398, antes era de 5.387 famílias, depois passou a 204 famílias. Na Ação 4320, a meta anterior era de 1.182 famílias, depois passou a 616 famílias.

Em relação às ações em que houve despesas que não podem ser associadas diretamente a metas físicas, caso estivesse correta a informação da Unidade, isso indicaria a inadequação dos indicadores aos resultados que pretende medir. Se o recurso público pudesse ser utilizado em qualquer tipo de despesa que não resulte em quantitativos mensuráveis ou estejam atrelados a metas físicas estabelecidas no orçamento do programa/ação e no Plano de Compromisso da Unidade, isso exprime a pouca valia desses indicadores como instrumento gerencial ou como forma de se avaliar o atingimento dos objetivos em Programas de Governo. Também indica a utilização de créditos orçamentários em atividades distintas daquelas para as quais se destinam.

Considerando que não foi possível evidenciar, nos limites desta auditoria, a prática de desvio de finalidade em relação ao uso dos recursos orçamentários destinados à Unidade, mas que há um evidente descompasso entre a meta física apontada em relatório de gestão e o realizado nos casos apontados nas alíneas b e c do campo fato, conclui-se que a Unidade deixou de considerar os indicadores intermediários previstos no módulo de monitoramento, fica mantida esta constatação como falha formal, sem impacto na gestão, para fins de monitoramento de recomendações.

**Recomendações:**

Recomendação 1: Definir, em Portaria, os responsáveis pelos levantamentos dos dados a serem repassados ao assegurador de planejamento para alimentar o Sistema de Informações Rurais.

Recomendação 2: Expedir orientação aos servidores responsáveis pelo preenchimento do Módulo de Monitoramento e Avaliação do SIR, especialmente em relação aos conceitos utilizados para a definição da execução física das atividades.

## 3.2.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

### 3.2.2.1 CONSTATAÇÃO

**Indicadores de desempenho não são utilizados no planejamento da gestão pela Unidade.**

**Fato**

Indicadores de desempenho de gestão são indispensáveis para conferir se a atuação da Superintendência Regional está sintonizada com a missão do Incra, que é "*implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável*". Portanto, a estratégia de atuação da Unidade deve ser buscar um posicionamento alinhado e de contribuição relevante para a reforma agrária.

Os indicadores de desempenho devem subsidiar decisões e estratégias para o exercício de funções com o objetivo de "*estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio"*, conforme definição dada no artigo 16 da Lei nº 4.504/1964.

Portanto, um painel de indicadores bem definido traduz, em poucos números e fórmulas, o trabalho realizado pela equipe da Superintendência Regional ao longo do exercício, bem como pode apontar os riscos iminentes que precisam ser monitorados, administrados e corrigidos.

Conforme o Relatório de Gestão para o exercício de 2012 – RG 2012, no item 2.4, folha 26, a Superintendência Regional de Mato Grosso:

> "*utiliza como principal critério para avaliação das ações o monitoramento mensal das ações executadas, com a alimentação do Sistema de Informações Rurais (SIR), que permite mensurar o efetivo cumprimento das metas estabelecidas pela sede da autarquia ao longo do exercício*".

Sobre o tema, a Presidência do Incra publicou no Diário Oficial da União, em 28/08/2009, a Instrução Normativa nº 55, que estabelece diretrizes de avaliação das principais ações desenvolvidas pela Autarquia. A norma descreve que o Módulo de Monitoramento é alimentado pelas superintendências regionais, responsáveis pela fidedignidade dos dados inseridos no SIR, cabendo aos asseguradores de planejamento a coleta das informações. As Unidades Regionais do Incra dispõem de prazo para a inserção dos dados no Sistema, cujo lançamento se faz em bases mensais.

Os dados inseridos pela Unidade no SIR foram reproduzidos no Quadro A.2.1.6 - Limites orçamentários da unidade estabelecidos no Plano de Compromissos, cujas metas foram ajustadas pelo Decreto nº 7680/2012, sendo a tabela apresentada à folha 24 do RG 2012. Em síntese, os indicadores apresentam a seguinte definição, considerando os Programas de Governo e Ação/Atividade que se destinam a avaliar:

Tabela 34: Indicadores de gestão alimentados pelo Incra/MT no SIR

| PROG | AÇÃO | INDICADOR | UNIDADE DO INDICADOR |
|---|---|---|---|
| 2066 | 8387 | Vistoria para Levantamento de Dados e Informações | ha |
| 2066 | 8384 | Família Assentada em Área Comprada | Famílias |
| 2066 | 8374 | Licença Prévia (LP) ou similar Protocolada (nova) | Licença |
| 2066 | 8398 | Serviço de Topografia Realizado - Parcelamento | Famílias |
| 2066 | 0427 | Crédito Apoio Inicial Disponibilizado | Famílias |
| 2066 | 20S7 | Crédito Supervisionado | PA |
| 2066 | 8396 | Estradas Implantadas | Famílias |
| 2066 | 2B06 | Assentamento beneficiado/monitorado | Famílias |
| 2066 | 4358 | Título Provisório expedido (Contrato de Concessão de Uso - CCU) | Documento |
| 2066 | 4320 | Projeto de Fomento à Agroindústria e à Comercialização | Famílias |
| 2066 | 6952 | Profissional Capacitado | Profissional |
| 2066 | 2105 | Imóvel Gerenciado | Imóvel |
| 2066 | 4426 | Imóvel Georreferenciado | ha |
| 2066 | 20T9 | Área georreferenciada | ha |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2066 | 2109 | Cestas de Alimentos Disponibilizadas | Famílias |
| 2012 | 4470 | Assentamentos com PRA aprovado | PA |
| 2034 | 20T1 | Relatório Técnico Publicado | Relatório |
| 2029 | 8402 | Documentação Concedida | Documento |
| 2120 | 4572 | Capacitação de Servidores das Superintendências Regionais | Servidor capacitado |

Fontes: Relatório de Gestão 2012 e Sistema de Informações Rurais do Incra/SR-13

A simples leitura dos indicadores utilizados demonstra que estão mais voltados para medir o resultado do desempenho nas áreas finalísticas da autarquia do que para apontar riscos nos aspectos financeiros, como a economicidade nos gastos com custeio da Unidade e de inadimplência dos convenentes.

É importante, antes, definir os critérios de avaliação de indicadores. O Tribunal de Contas da União, no Manual de Técnica de Auditoria - Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos, de 2000, estabeleceu que os indicadores de avaliação de desempenho devem atender aos seguintes critérios: 1) da Economicidade, quando medem os gastos envolvidos na obtenção dos insumos (materiais, humanos, financeiros) necessários às ações que produzirão os resultados planejados; 2) da Eficiência, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados; 3) da Eficácia, quando apontam o grau com que um Programa atinge as metas e objetivos planejados; e 4) da Efetividade, quando medem os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção, ou seja, aponta se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa.

Analisando os indicadores utilizados pelo Incra/MT, com base nos critérios estabelecidos, não foram evidenciados fatos que permitam concluir quanto à observância da economicidade (em licitações, por exemplo), da eficácia (nos gastos com o crédito instalação), e efetividade (gastos em infraestrutura de assentamentos).

Quanto aos requisitos do Anexo IV da DN 124/2012, os indicadores apresentados deveriam demonstrar que atendem aos seguintes requisitos:

a) da capacidade de representar os resultados das intervenções efetuadas, quando conseguem capturar aspectos decorrentes das intervenções efetuadas ao longo da gestão;

b) da capacidade de proporcionar medição com os mesmos critérios ao longo de uma trajetória histórica, se a Unidade utilizasse seu banco de dados no SIR, alimentado desde 2008, de modo a buscar uma evolução a partir de uma série histórica;

c) de acessibilidade, caso os dados fossem facilmente obtiveis; e

d) da economicidade, não havendo grandes custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.

No entanto, conforme será demonstrado em outra constatação neste Relatório de Auditoria, que trata dos resultados quantitativos no Relatório de Gestão do Incra de 2012, os resultados apresentados no desempenho de alguns Programas/Ações do RG Incra/MT 2012 estão inconsistentes, evidenciando falhas no aspecto da confiabilidade das fontes dos dados utilizadas para o cálculo dos indicadores adotados na aferição dos Programas.

Outra questão relevante é que a concepção dos indicadores alimentados no Sistema SIR pelas Superintendências Regionais é elaborada pelo órgão central e foi construída, basicamente, para atender as necessidades do Incra Sede.

Portanto, os indicadores não são utilizados rotineiramente pelas Regionais na definição da estratégia de atuação das Superintendências. Foi comprovado, ao longo dos trabalhos de auditoria, que o Incra/MT apenas faz a alimentação dos dados no Sistema, sem que tais resultados sejam efetivamente utilizados para orientar a ação de gestão local ou que venham a contribuir para o planejamento da Unidade.

Sem uso ordinário dos indicadores existentes pela Regional, isso resulta em ação administrativa com escassos critérios para o planejamento de médio e longo prazo.

Sobre o uso de indicadores é importante destacar o manual denominado Guia Metodológico: Indicadores de Programas, de março de 2010, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, documento disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf.

Segundo o MPOG, deve-se atentar para os "*casos em que o foco das ações seja deslocado da realidade com que se deseja trabalhar para o indicador escolhido para representá-la. Há casos até em que primeiro se escolhe o indicador para depois associá-lo a um problema ou demanda*" (MPOG. Guia Metodológico. p. 36).

No caso do Incra/MT, não ficaram demonstradas no Relatório de Gestão de 2012, nem nas manifestações dos dirigentes por ocasião das reuniões realizadas ao longo do exercício com a equipe de auditoria, como os indicadores de desempenho são utilizados na Unidade no processo de definição das medidas de gestão a serem tomadas pela Unidade.

Sobre medições e sua utilidade para a Administração, assim descreve o Guia Metodológico:

> *"As medidas* [de dados por meio de indicadores] *devem ter significância, não devem ser operacionalizadas por* [mera] *obrigação ou imposição legal, mas por se constituírem ferramentas úteis a todo o ciclo de gestão das políticas públicas. Medir e depois decidir o que fazer com as medidas não faz sentido"* (MPOG. Guia Metodológico. p. 19).

Adaptando-se a análise sobre a questão, feita pelo MPOG, para a realidade da Unidade Examinada, conclui-se que a ação da Superintendência Regional deve ser orientada para um planejamento prévio de ações que, depois, irão se refletir nos números apresentados nos indicadores de desempenho do exercício.

Para melhor compreensão, ilustramos esse ponto de vista com o caso do Programa 2066, Ação 0427 Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas. Esse item apresentou, em 2012, o maior componente de despesa em empenho liquidado para as atividades fim da Unidade. A medida do indicador correspondente é o número de famílias atendidas. Com elevado volume de gastos, o Incra/MT apresentou um resultado de 488 famílias com despesa liquidada e 1523 famílias com empenho inscrito em restos a pagar.

Os trabalhos de fiscalização realizados ao longo do exercício referentes ao Crédito Instalação concedido pelo Incra/MT revelaram que os principais problemas desta Ação são a insuficiência de recursos humanos, como a própria Unidade aponta: "*em função das exigências e responsabilidades das comissões de crédito estabelecidas nas normas de execução para o acompanhamento e fiscalização da operacionalização dos créditos*" (RG 2012, pg. 49).

Além disso, apurou-se que a deficiência na concessão de documentação às famílias assentadas, como a emissão de Contratos de Concessão de Uso (CCU) ou dos Contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) destinado aos assentados nos Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) contribuem para dificuldades na implementação do crédito instalação. Por sua vez, a insuficiência de recursos financeiros na liquidação dos empenhos emitidos para aplicação do crédito e a exigência de licenciamento ambiental para a efetivação da aplicação dos créditos são elementos a prejudicar o alcance dos objetivos do Programa. Por fim, a falta de recursos para o deslocamento dos servidores a serviço das comissões de crédito resulta em obstáculos, conforme aponta o Relatório de Gestão do Incra/MT que, somados a "*outros problemas como a disponibilidade de viaturas e os gastos com suprimento e diárias de servidores",* completam o quadro das dificuldades.

O Manual de Conceitos do Módulo de Monitoramento e Avaliação do SIR faz algumas sugestões que podem auxiliar a Unidade Regional a melhorar a produtividade na supervisão desta ação:

> "*A constatação da efetiva recuperação da casa deve ser verificada a campo e especificada em relatório técnico simplificado devidamente assinado por servidor do INCRA que aponte efetivamente a conclusão da(s) recuperação da(s) casa(s), contendo preferencialmente registro fotográfico, marcação de ponto de GPS e assinatura de atesto da conclusão da reforma da casa do beneficiário. Como qualquer uma das três ações propostas implica necessariamente em ida a campo, todas estas ações poderiam ser realizadas numa única viagem*".

Não foram apontadas no Relatório de Gestão evidências de que o Incra/MT faça um planejamento para ações internas visando elevar os índices de cobertura de famílias e melhorar o resultado na ação. O que consta no RG 2012 é que a Regional decidiu confiar a melhoria do desempenho na delegação de atividades de sua competência a entidades externas, como o Instituto de Terras de Mato Grosso – Intermat, a Associação Mato-grossense dos Municípios e Prefeituras Municipais, que participariam "*com técnicos bem como com recursos para custear despesas com deslocamento de servidores do Incra*". Esse tipo de opção não está amparada nas normas do Crédito Instalação.

Para ilustrar o ponto de vista apresentado pela equipe de auditoria, foi feito um levantamento em outros relatórios de gestão de 2012 elaborados por outras Superintendências Regionais do Incra, tendo encontrado no Relatório da SR-17, do Incra/RO, os seguintes resultados para a Ação 0427: Despesa Realizada: R$ 10.530.800,00; Meta Física: 790 famílias. Realizada: 1.290 famílias. Aquela Regional do Incra assim descreveu o planejamento que possibilitou superar a meta:

> "*Uma das estratégias adotadas pela equipe de gestão do Crédito Instalação no exercício de 2012 foi a de recorrer aos técnicos contratados para prestação de Assistência Técnica solicitando informações sobre as demandas a serem atendidas visando subsidiar um planejamento mais próximo da realidade dos assentamentos. Na fase de operacionalização do crédito também foi de fundamental importância o trabalho de mobilização dos beneficiários para participarem das reuniões convocadas pelas equipes de aplicadores. Outra estratégia adotada foi a continuidade do processo de qualificação dos servidores das Unidades Avançadas que atuam com a aplicação do crédito instalação. Oportunizar, através do encontro anual dos aplicadores de crédito, um momento de troca de experiências e discussão sobre os conteúdos trazidos pelas normativas recém publicadas tem gerado maior segurança e favorecido o aperfeiçoamento das práticas relativas à execução dessa política pública* " (RG 2012 -SR 17, p. 114).

Essa forma de atuação, conforme exemplificado acima, demonstrou a capacidade da SR de Rondônia de usar o planejamento como forma de melhorar os indicadores apresentados no Relatório de Gestão. Não foram observadas ações semelhantes na SR-13.

**Causa**

Ausência de rotinas para o monitoramento da execução das Ações, que utilizem os indicadores de desempenho como ferramenta de apoio a gestão.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do OFÍCIO/Nº 1073/2013-INCRA/SR-13/G, de 22/05/2013, o gestor assim se manifestou:

*"O monitoramento das ações realizadas pela Superintendência cumpre o estabelecido pelos normativos da autarquia, com a inserção das informações coletadas junto às Divisões no módulo de monitoramento do SIR. Conforme registrado no relatório extraído do sistema (cópia em anexo), para cada uma das ações foram estabelecidos diversos indicadores que permitem avaliar as fases dos processos executados para atingimento das metas estabelecidas pela Diretoria do Incra".*
*"A avaliação dos resultados alcançados ao longo do exercício considera tanto o percentual de cumprimento das metas físicas, quanto à execução orçamentária, o que influencia a descentralização de crédito orçamentário pelo Incra/Sede, entretanto tal procedimento não está formalizado".*
*"Com o intuito de aperfeiçoar a gestão desta regional será encaminhado expediente à Diretoria de Gestão Estratégica, solicitando avaliação dos indicadores utilizados ao longo do exercício, bem como estabelecido procedimento para análise dos dados coletados".*

**Análise do Controle Interno**

A questão colocada nesta constatação é que os indicadores existentes não são utilizados pela direção da Unidade (Superintendente e membros do CDR) como instrumento de planejamento de ações.

A resposta foi que a Unidade cumpre seu papel, alimentando o Sistema de Informações Rurais, servindo o resultado para uso da Diretoria de Gestão Estratégica do Incra, inclusive para fins de descentralização do crédito orçamentário. Ou seja, confirma indiretamente que não faz tal uso.

Se os indicadores existentes não estão sendo utilizados para orientar o gestor, outros devem ser criados, pois, como argumentado pela equipe de auditoria no campo fato, a Administração não pode prescindir desse tipo de subsídio para definir sua ação, ao que o Incra/MT informou que está transmitindo a necessidade de adaptação do painel de indicadores à Diretoria de Gestão Estratégica.

A conclusão que se faz é que não são utilizados indicadores de gestão no Incra/MT. Com isso, o dirigente máximo abdica da oportunidade de informar, no Relatório de Gestão, os aspectos positivos da sua atuação no exercício que servisse de boa prática para as demais Unidades, como fez a Superintendência Regional de Rondônia, no exemplo mencionado. Por outro lado, poderia ter informado no Relatório de Gestão os aspectos que considera mais críticos para fins de monitoramento da Unidade, mas não o fez.

Esse não é um ponto que tenha repercussão direta em termos de prejuízo quantificável para a Unidade, situando-se a falha no plano das perdas de oportunidade para a melhoria da gestão. Assim, fica mantida a constatação para fins de monitoramento de recomendações.

**Recomendações:**
Recomendação 1: Determinar à equipe do Gabinete/SR-13 que efetue o acompanhamento do grau de execução das ações desenvolvidas pela SR, conforme alimentado no Módulo de Monitoramento ao longo do ano, utilizando-o como subsídio para a tomada de decisões com base nas informações disponibilizadas, bem como para o

conhecimento das realidades locais, possibilitando ainda apoiar a formulação de estratégias para o pleno desenvolvimento da Reforma Agrária no país.

Recomendação 2: Realizar análise concomitante, ao longo dos próximos exercícios, dos resultados apurados e lançados no SIR, buscando causas e soluções para o não atingimento das metas estabelecidas.

Recomendação 4: Identificando a necessidade de indicadores que melhor espelhem a realidade da Regional MT, a Unidade deve sugerir a metodologia desse indicador à Diretoria de Gestão Estratégica do Incra, informando à CGU o resultado obtido.

### 3.2.3 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

### 3.2.3.1 INFORMAÇÃO

**Controles Internos Administrativos em TI.**

**Fato**

Com base em informação do Quadro A.8.1 do Relatório de Gestão do Incra/MT, a Tecnologia da Informação da Unidade Jurisdicionada segue padrão estabelecido pelo Incra Sede, que aprovou e publicou as diretrizes para gestão da segurança da informação corporativa e estabeleceu objetivos de gestão e de uso corporativos de TI. Não foi realizada auditoria de TI de iniciativa da própria instituição em 2012. Contudo, a Unidade designou formalmente um comitê de TI para auxiliá-la nas decisões relativas à gestão e ao uso corporativo de TI. Em relação à gestão de informação e conhecimento para o negócio, há sistemas de informação que dão suporte aos principais processos da instituição. Há independência funcional dos empregados da empresa de Tecnologia da Informação contratadas pelo Incra/MT. Significa que os Controles Internos Administrativos do elemento de controle em questão (Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Procedimento de Controle, Informação e Comunicação ou monitoramento) são parcialmente observados nos parâmetros analisados, porém, em sua maioria, segundo a visão da equipe de auditoria.

## 4 CONTROLES DA GESTÃO

## 4.1 CONTROLES INTERNOS

### 4.1.1 ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

### 4.1.1.1 INFORMAÇÃO

**Parecer da Auditoria Interna.**

**Fato**

A equipe examinou o Processo de Contas para confirmar se o Parecer de Auditoria Interna contempla a síntese das avaliações e dos resultados que o fundamentaram. Tendo em vista uma solicitação da Auditoria Interna do Incra, por meio do Memo./Circular nº 04/2013, foi concedido prazo até 26/04/2013 para o envio das peças do Parecer. A documentação foi recebida na CGU/MT em 30/04/2013, tendo sido encaminhada por meio do Ofício/AUD nº 108, de 24/04/2013, que contém o

Parecer de Auditoria Interna, anexado aos autos do Processo de Contas nº 54240.000660/2013-10, às folhas 15 a 26.

Quanto aos aspectos previstos na Decisão Normativa TCU nº 124/2012, apresentamos, abaixo, uma análise referenciada pelos respectivos itens no Anexo III da norma de prestação de contas:

Item 1. a) O Parecer, elaborado pelo Auditor Chefe do Incra, CPF ***-312.041-**, contém a fundamentação legal da atuação da Auditoria Interna do Incra, o que equivale ao posicionamento da unidade de auditoria na estrutura institucional da Autarquia. O Decreto nº 3.591/2000 estruturou a unidade de Auditoria Interna com subordinação ao Conselho Diretor Incra. Sua missão é atuar junto às diretorias do Incra e Superintendências Regionais no sentido de aprimorar e racionalizar os controles internos, tornando-os mais eficientes. Contudo, o Parecer reconhece que a Auditoria Interna "*encontra-se comprometida na sua capacidade operacional, tendo o desprovimento do suporte de recursos humanos necessário para o pleno desenvolvimento das suas atividades, gerando uma estrutura atual inadequada em relação ao porte da Autarquia"*.

A escolha do Auditor Chefe é feita pelo presidente do Incra, sendo submetida à aprovação do Conselho de Administração e da aprovação da Controladoria-Geral da União. Especificamente quanto ao processo de indicação do Auditor Chefe, esta equipe de auditoria se abstém de opinar, uma vez que essa análise será desenvolvida no exame do Processo de Contas do Incra Sede.

Item 1. b) O Parecer de Auditoria do Incra/MT elaborado contém doze páginas, das quais as sete primeiras referem-se a metas institucionais do Incra como Autarquia, não tendo correlação direta com a realidade local das metas atribuídas à Unidade Examinada. Constata a Auditoria Interna ser crítica a capacidade do controle interno administrativo da Unidade de "*identificar, evitar e corrigir falhas e irregularidades, bem como minimizar riscos inerentes aos processos relevantes da unidade*". Buscando interpretar a opinião da auditoria interna, pode-se entender a necessidade de minimizar riscos como sendo atuar no presente com foco no futuro. Na prática, seria dotar a organização de capacidade de efetuar a boa gestão em áreas como a condução de licitações; o acompanhamento rigoroso de contratos; a tempestividade na análise de prestação de contas e na fiscalização de transferências voluntárias e o acompanhamento das metas ligadas à realização de programas finalísticos. Um acompanhamento de deficiências nesses campos seria um alvo prioritário na atuação dos controles internos próprios da Unidade. O próprio Parecer da Auditoria Interna informa que, em 2012, a *"Auditoria Interna não realizou auditorias ordinárias na Superintendência Regional. Entretanto, foram realizados acompanhamentos das providências decorrentes das ressalvas expedidas pela CGU, relativas às contas de 2011, bem como dos acórdãos expedidos pelo TCU e demandas do Ministério Público Federal, no decorrer do exercício"*. Pelo exposto, a Auditoria Interna optou por concentrar-se em fatos pretéritos, apurados por outros órgãos de controle.

Item 1. c) No item denominado "Cumprimento de atendimento às diligências e das recomendações dos órgãos de controle", a Auditoria Interna do Incra informa que "*foram realizados acompanhamentos das providências decorrentes das ressalvas expedidas pela CGU, relativas às contas de 2011, bem como dos acórdãos expedidos pelo TCU e demandas do Ministério Público Federal, no decorrer do exercício*", o que aponta existirem rotinas de acompanhamento e de implementação, pelo Incra/MT, das recomendações do órgão central de controle interno e do controle externo. Conforme a Auditoria Interna no Parecer, com base em informes alimentados pela CGU/MT no

Sistema Monitor Web, que "*no último histórico não foram informadas providências adotadas* [pelo Incra/MT] *ou as providências informadas foram consideradas insuficientes*". Esse é, de fato, um problema que a CGU/MT tem observado no monitoramento de suas recomendações, uma vez que o Incra não informa, tempestivamente, as providências adotadas em relação às constatações realizadas. No entanto, isso está sendo objeto de constatação específica em outro item deste relatório, que trata das relações do Incra/MT com o Órgão Central de Controle Interno. Registra-se, neste item, que a Auditoria Interna não fez nenhuma recomendação ao Incra/MT em 2012. E nem poderia fazê-lo, já que também informa não ter desenvolvido trabalho específico sobre a Unidade Examinada.

Item 1. d) Não há evidências de existir um sistema específico de monitoramento desenvolvido pelo Incra e realizado pela auditoria interna da autarquia, uma vez que o Parecer omitiu informações sobre a existência ou não de sistemática e de sistema para monitoramento dos resultados decorrentes dos trabalhos da auditoria interna, tendo declarado apenas que realiza acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos por outros órgãos de controle.

Item 1. e) Não constam do Parecer as informações sobre como se certifica de que a alta gerência toma conhecimento das recomendações feitas pela auditoria interna e assume, se for o caso, os riscos pela não implementação de tais recomendações. Esse é um ponto sobre o qual a equipe de auditoria se abstém de opinar, uma vez que essa análise pode ser desenvolvida no exame do processo de contas do Incra Sede.

Item 1. f) Não se aplica ao escopo deste relatório fazer descrição da sistemática de comunicação à alta administração do Incra sobre riscos considerados elevados decorrentes da não implementação das recomendações da auditoria interna, sendo competente, para isto, a UCI que examinar as contas do Incra Sede.

Item 1. g) Quanto às informações gerenciais sobre a execução do plano de trabalho do exercício de referência das contas, não foram prestadas informações pormenorizadas. O Parecer de Auditoria, em um anexo, informa que *"ainda foram previstas ações para acompanhamento e desenvolvimento de controles internos, acompanhamentos de relatórios e auditorias especiais, análises de processos de TCE e previsão de ações de capacitação*".

Os achados deste procedimento de controle são informativos, uma vez que não cabe à Unidade Examinada parcela de responsabilidade pela atuação de sua auditoria interna.

## 4.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

### 4.1.2.1 INFORMAÇÃO

**Processos de PAD registrados no sistema CGU-PAD.**

**Fato**

A equipe de auditoria confrontou a lista de processos a partir do relatório emitido por meio do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD com a relação informada pela Unidade no processo de contas nº 54240.000660/2013-10, referente ao exercício 2012, às folhas 07 e 08.

Foi detectado que dois processos listados no Relatório de Comissões Instauradas, obtido no Sistema de Acompanhamento de Procedimentos Disciplinares do Incra – SISPAD, relativos ao período de 01/01/2012 a 31/12/2012, não constavam do Sistema CGU-PAD. Tratam-se dos processos nº 54000.001028/2011-54 e nº 54000.000644/2012-79. Além desses, dois outros se encontravam descritos no Relatório do SISPAD, ainda sem decisão, mas não figuravam no Relatório CGD-PAD na situação disciplinar instauração/instrução, respectivamente os processos nº 54000.001954/2010-49 e 54000.1953/2010-02.

Visando aprofundar o exame, a equipe de auditoria requisitou, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305847/004, de 12/04/2013, que o Incra/MT prestasse informações sobre todos os processos administrativos disciplinares ou de sindicância na Unidade, abertos, encerrados em 2012 ou em curso no referido exercício, devendo conter a resposta os números de processo, data de instauração.

Por meio do Ofício Incra/MT nº 888/2013, a Unidade informou que no exercício de 2012 foram instaurados apenas dois processos, sendo um de sindicância formalizado sob nº 54240.000787/2012-58 e um processo administrativo disciplinar, formalizado sob nº 54240.004005/2011-79, estando ambos inseridos no sistema CGU-PAD.

Contudo, constatou-se que tais processos estavam sem providências administrativas para o início dos trabalhos das comissões disciplinares designadas em Portaria da autoridade instauradora.

Em atendimento ao Ofício nº 14200/2013/GAB/CGU-Regional/MT, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os atos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do OFÍCIO/Nº 1073/2013-INCRA/SR-13/G, de 22/05/2013, conforme transcrito:

*"De acordo com o Serviço de Desenvolvimento Humano, os processos administrativos nº 54000.001028/2011-54 e nº 54000.000644/2012-79, cadastrados no Sistema SISPAD e não cadastrados no Sistema CGU-PAD, tratam de Comissões instauradas pelo Presidente do INCRA, portanto, não seria responsabilidade desta Regional a inclusão das informações no Sistema CGU-PAD, uma vez que compete aos servidores desta Superintendência apenas a responsabilidade de incluir no mencionado Sistema, os processos administrativos disciplinares e de sindicância, instaurados pelo Superintendente Regional. Assim como em relação a outras atribuições, não há no regimento interno um setor específico nas superintendências regionais que seria responsável pelo acompanhamento dos processos disciplinares. Diante disso, esta Superintendência designará servidores por meio de Ordem de Serviço para acompanhamento dos processos e gestão do sistema CGU-PAD".*

A não inclusão de processos disciplinares no sistema CGU-PAD contraria determinação legal, prevista na Portaria CGU nº 1.043/2007, que torna obrigatório, para todos os órgãos e unidades do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal o registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados.

Considerando ocorrido com os processos nº 54000.001028/2011-54 e nº 54000.000644/2012-79, a situação enquadra-se no disposto na Portaria Incra nº 290, de 26/08/2008, *"compete à Divisão de Procedimentos Disciplinares - GABT-1 o cadastramento dos dados dos procedimentos disciplinares no Sistema CGU-PAD instaurados pelo presidente do Incra, chefe de gabinete, diretores e procurador-chefe do Incra*" . A numeração dos processos confirma a informação de que sua origem não é a SR-13 (cujos processos se iniciam com o nº 54240).

Sendo assim, são acatados os argumentos apresentados pela Unidade.

### 4.1.2.2 CONSTATAÇÃO

**Fragilidades no controle interno administrativo do Incra/MT no acompanhamento das demandas da CGU e no atendimento das recomendações em decorrência dos trabalhos de auditoria e fiscalização.**

**Fato**

Por este procedimento a equipe de auditoria buscou verificar a adequada e oportuna adoção de providências concretas pelo Incra/MT em face das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União, tanto em 2012 quanto em exercícios anteriores que estivessem ainda pendentes no exercício examinado.

No curso dos trabalhos, apurou-se que o Incra/MT não mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU, especialmente quanto à instauração de Tomadas de Contas Especiais, à apuração de responsabilidade nos casos de desvios apontados e ao fortalecimento dos mecanismos internos de controle na Unidade.

As determinações constantes dos Relatórios de Fiscalização, de Auditoria de Acompanhamento e nas Auditorias de Contas, elaborados pela CGU/MT, são repassadas à Unidade, cujo único momento de controle das recomendações feitas ocorre por ocasião da elaboração do Plano de Providências Permanente relativo ao relatório do Processo Anual de Contas.

O Plano de Providências Permanente é um instrumento estabelecido pela Controladoria-Geral da União para ser encaminhado ao Órgão Central de Controle Interno pelas Unidades Jurisdicionadas.

Esse documento, conforme a definição do item 3.1 da Portaria CGU nº 2546, de 27/12/2010, *"consolida as medidas a serem tomadas pelas UJ, deverá conter todas as recomendações feitas pelo órgão de controle interno competente, acompanhadas das providências assumidas pela gestão para resolução ou justificativas para sua não adoção. É de responsabilidade do Gestor a garantia da execução das providências por ele assumidas, assim como manter atualizado esse instrumento na medida da adoção de providências pelo gestor".*

Em nenhum momento a norma do Controle Interno limita a elaboração do Plano de Providências Permanente apenas aos fatos apontados no Relatório de Auditoria de Contas. No entanto, os demais relatórios de auditoria de acompanhamento ou de fiscalização, expedidos pela CGU/MT ao longo do exercício de 2012 e disponibilizados para conhecimento do Incra/MT não foram registrados pelo Incra/MT no Plano de Providências Permanente.

A Unidade não apenas comete falhas no controle preventivo de eventos antes que se tornem irregulares, como também atua com intempestividade no planejamento do horizonte temporal de adoção de medidas recomendadas pela CGU a partir das ocorrências apontadas, fato este que se materializa na postergação dos prazos de envio dos Planos de Providências Permanente ao Órgão Central de Controle Interno. Nos termos da Portaria CGU nº 2546/2010, depois que um relatório de auditoria é enviado

pela CGU às Unidades Jurisdicionadas, essas, após o recebimento, devem atualizar o Plano de Providências Permanente e apresentá-lo ao Controle Interno em até 30 (trinta) dias corridos da data de recebimento do relatório.

Isso não tem se verificado na prática e, a título de exemplo, descrevemos abaixo circunstâncias ocorridas em 2012. A versão preliminar do Relatório nº 201203473, referente às Contas do exercício 2011, foi enviada ao Incra/MT em 18/06/2012, por meio do Ofício CGU/MT n° 17295/2012. Portanto, desde essa época a Unidade tinha conhecimento do conteúdo das recomendações feitas.

Posteriormente, a versão definitiva do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 20120347 e o modelo do Plano de Providências para preenchimento pelo Incra/MT, foram enviados por meio do Ofício CGU/MT nº 22023/2012, de 01/08/2012, data em que foi protocolado no Incra/SR-13.

A não elaboração pelo Incra/MT do Plano de Providências Permanente, no prazo estipulado pelo Órgão Central de Controle Interno, teve por causa a deficiência nos controles internos administrativos do Incra/SR-13, em função do extravio na Unidade do Ofício CGU/MT nº 17295/2012. Assim, foi necessário o envio de novo Ofício CGU/MT nº 29523/2012, protocolado na Unidade em 04/10/2012, em cuja ocasião a CGU encaminhou novamente o Relatório de Auditoria nº 201203473 e o formulário modelo para fins de preenchimento do Plano de Providências Permanente, tendo sido concedido um prazo de vinte dias para sua devolução à CGU.

Esse Plano de Providências não foi elaborado pelo Incra/MT até 29/10/2012, quando, para fins de monitoramento das providências, foi convocada pela CGU/MT uma reunião com a Unidade Examinada tendo por propósito realizar a verificação quanto à evolução dos fatos apontados em Relatório e a situação de atendimento das recomendações feitas.

Tal reunião, assemelhada ao que a Portaria CGU nº 2546/2010 denomina de Busca Conjunta de Soluções, visou garantir que o Incra/SR-13, por meio da participação de pessoas detentoras dos conhecimentos necessários às discussões dos temas envolvidos e identificação das soluções, atuassem no sentido de tomar as decisões requeridas pelas recomendações veiculadas por meio do Relatório de Auditoria nº 201203473 ou esclarecessem ao Controle Interno o que já fora feito até aquela data.

Na reunião de 29/10/2012, realizada na CGU com a presença do Superintendente Regional, dos Chefes de Divisão e respectivos assessores, foi reiterada a necessidade de formalização do Plano de Providências, até porque houve várias recomendações que não puderam ser discutidas em face da falta de posicionamento definitivo da Autarquia.

Após reiteradas cobranças desta Unidade de Controle Interno, o Plano de Providências Permanente finalmente foi encaminhado pelo Incra por meio do Ofício nº 3544/2012-INCRA/SR-13/G/MT, de 21/11/2013, abordando os Relatórios de Auditoria de Contas nº 201203473, exercício de 2011, e nº 201109247, exercício de 2010.

Em consulta ao Sistema de Acompanhamento de Recomendações, mantido no âmbito da CGU, pode-se extrair o resumo da gestão das recomendações emitidas à Autarquia, considerando os relatórios de auditoria e fiscalização por demanda especial (RDE) a partir de 2008, atualizado em abril/2013, conforme Tabela abaixo.

Tabela 35: Recomendações expedidas pela CGU/MT ao Incra/MT até 2012.

| **Plano de Providências Permanente** | | | |
|---|---|---|---|
| **Situação** | **Descrição** | **Qtde** | **%** |
| Atendida | Posicionamento favorável à manifestação do Gestor; foram informadas providências implementadas e suficientes. | 195 | 62,10 |
| Revisada | Recomendação anterior é revista, e em decorrência é emitida nova recomendação. | 5 | 0,64 |
| Prorrogada | SFC acata manifestação do Gestor solicitando prorrogação do prazo de atendimento à recomendação inicial; ou foram informadas providências suficientes, porém ainda não totalmente implementadas. | 21 | 6,69 |
| Reiterada | Reiteração da recomendação inicial ou do posicionamento da SFC registrado no último histórico (não foram informadas providências adotadas ou as providências informadas foram consideradas insuficientes). | 85 | 27,07 |
| Cancelada | As recomendações feitas não (mais) se aplicam, em função de algum fato superveniente e/ou reconsideração. | 6 | 1,91 |
| **Total** | | **312** | **100** |

Fonte: CGU. Sistema Monitor-Web. Posição dezembro de 2012.

Em relação aos dados acima, destaca-se a existência de 111 recomendações nas situações Prorrogada, Reiterada e Enviada, que equivalem a pendências de providências a serem adotadas pela Unidade para o atendimento das recomendações do Controle Interno.

A simples designação de um servidor ou de um setor da Unidade para cumprir o papel de prestar as informações requisitadas pelo Órgão de Controle Interno, como previsto na Portaria Incra/SR-13 nº 40/2011, revelou-se pouco eficaz. É necessário que também haja uma rotina, aprovada pelo Superintendente, que determine prazos internos de atendimento pelas Divisões do Incra/MT das demandas feitas, de acordo com a especificidade de cada pedido. Tal providência pode ser estendida para qualquer órgão externo ao Incra, legitimado para propor demandas à Autarquia.

A mera menção de que o descumprimento de prazo acarreta crime de desobediência, como consta do parágrafo 4º da Portaria Incra/MT nº 40/2011, não surte efeitos práticos se os prazos para o encaminhamento das respostas aos órgãos demandantes não forem controlados pelo Gabinete da SR-13.

A demora na atuação do agente competente, diante das recomendações emanadas, potencializa o risco de consequências desfavoráveis advindas do agravamento das situações identificadas nos trabalhos de auditoria e fiscalização, denotando ausência de controle interno administrativo na gestão da Unidade.

**Causa**

Ausência de rotinas que estabeleçam prazos internos de atendimento pelas divisões do Incra/MT das demandas originadas pelos órgãos de controle e ineficiência das medidas administrativas adotadas por meio da Portaria Incra/MT nº 40/2011 e Ordem de Serviço INCRA/SR-13/MT/G/Nº 090/2013 para a gestão das recomendações emanadas dos órgãos de controle.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Em atendimento ao Ofício nº 14200/2013/GAB/CGU-Regional/MT, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os atos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do OFÍCIO/Nº 1073/2013-INCRA/SR-13/G, de 22/05/2013, conforme transcrito:

*"É importante ressaltar que esta Superintendência recebe uma grande demanda de solicitações específicas encaminhadas pelos órgãos de controle interno, externo, órgãos do poder judiciário, entre outros, que estabelecem prazos exíguos para atendimento. Tal situação é agravada pela inexistência no regimento interno da autarquia de setor específico para coordenação do atendimento a essas demandas. Diante de tal situação, o Gabinete desta regional designou servidores, por meio da Ordem de Serviço INCRA/SR-13/MT/G/Nº 173/2010, e estabeleceu critérios, por meio da PORTARIA/INCRA/SR-13/GAB/Nº 40/2011, para atendimento a tais demandas, na tentativa de garantir o cumprimento dos prazos e o efetivo encaminhamento das informações que sanassem os apontamentos dos órgãos demandantes. Considerando as dificuldades enfrentadas para regularização da situação e a constatação de que as providências adotadas não atingiram os objetivos estabelecidos, fora designado servidor para coordenação dos trabalhos, conforme registrado na Ordem de Serviço INCRA/SR-13/MT/G/Nº 090/2013, que deverá submeter ao Comitê de Decisão Regional proposta de procedimento operacional para controle e acompanhamento de recomendações emanadas pelos órgãos de controle até o dia 07/06/2013".*

**Análise do Controle Interno**

A manifestação do gestor reconhece a existência do fato apontado e faz um histórico das medidas que tem adotado para superar as dificuldades apontadas. Não há, contudo, meios de avaliar a eficácia das medidas a serem adotadas em 2013, razão pela qual fica mantida a constatação, para fins de monitoramento de recomendações.

**Recomendações:**

Recomendação 1: Estabelecer rotinas para o acompanhamento das demandas emanadas pelos órgãos de controle.

Recomendação 2: Orientar a elaboração das rotinas de atendimento a órgãos de controle de modo a prever que, se o órgão demandante estabelecer um prazo para o atendimento considerado pela Autarquia inviável diante das possibilidades operacionais das Divisões da Unidade, imediatamente ao recebimento da demanda que seja enviado, por meio de Ofício, as razões da impossibilidade de atendimento no prazo definido, devendo o Incra sugerir ao demandante novo prazo para o atendimento, quando for o caso.

## 4.1.2.3 INFORMAÇÃO

**Avaliação da Conformidade das Peças.**

**Fato**

Na análise da composição do Processo de Contas apresentado pela Superintendência Regional de Mato Grosso do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/MT, examinou-se o processo devidamente autuado e numerado pela Unidade, que recebeu o nº 54240.000660/2013-10.

Foi verificada a conformidade das peças com o disposto na IN TCU nº 63/2010, na DN TCU nº 124/2012 e na Portaria TCU nº 150/2012, que estabelecem normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União.

Considerando a citada legislação do Controle Externo e as orientações constantes na Portaria CGU nº 133/2013, foi apurado que o processo está instruído com as peças necessárias, conforme demonstrado a seguir:

1 *Rol de responsáveis, conforme disposto no capítulo III do título II da IN TCU nº 63/2010 e reforçado no art. 2º da DN TCU nº 124/2012.*

Resultado da análise: verificou-se a conformidade do rol de responsáveis constantes na Prestação de Contas do Incra/MT, exercício de 2012, processo nº 54240.000660/2013-10, às folhas de 04 a 06. Foram confrontadas tais informações com o cadastro inserido no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI 2012, opção CONAGENTE.

Confirmou-se a fidedignidade dos dados apresentados no processo de Prestação de Contas 2012 e atendimento ao disposto no artigo 10 da IN do TCU nº 63/2010, com as informações abaixo:
Dirigente máximo da unidade jurisdicionada: CPF ***746301**;
Substituto do dirigente máximo: CPF ***766451**;
Membros de órgão colegiado responsável por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade:

Tabela 36: Composição do Comitê de Decisão Regional. Incra/MT. Exercício 2012

| CPF | Cargo | Período gestão |
|---|---|---|
| ***746301** | Superintendente regional | 01/01/2012 a 31/12/2012 |
| ***276981** | Procurador chefe | 01/01/2012 a 31/12/2012 |
| ***854711** | Chefe divisão de administração | 01/01/2012 a 31/12/2012 |
| ***536301** | Chefe divisão desenvolvimento (interino) | 01/01/2012 a 14/02/2012 |
| ***627701** | Chefe divisão de desenvolvimento | 15/02/2012 a 31/12/2012 |
| ***697201** | Chefe divisão ordenamento estrutura fundiária | 01/01/2012 a 09/04/2012 |
| ***703731** | Chefe divisão ordenamento estrutura fundiária | 10/04/2012 a 31/12/2012 |
| ***082892** | Chefe divisão obtenção de terras | 01/01/2012 a 08/11/2012 |
| ***206011** | Chefe substituto divisão obtenção terras | 09/11/2012 a 31/12/2012 |

Fontes: SIAFI 2012 e Rol de Responsáveis, processo nº 54240.000660/2013-10.

A equipe de auditoria buscou identificar as atribuições dos integrantes do rol de responsáveis, verificando se encontram em consonância com o Regimento Interno do Incra/MT, tendo verificado a conformidade dos registros.

Foi confirmado que o Incra providenciou o cadastro no SIAFI de todos os responsáveis pelas naturezas de responsabilidade relativas à prática de atos de gestão, tendo, portanto, a Unidade observado o atendimento ao subitem 5.2.7.1.1 do Anexo I da Portaria CGU nº 133/2013, com a atualização no Sistema dos nomes dos agentes indicados no processo de contas.

2 Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela Unidade Jurisdicionada, assim especificados:

2.1 Parecer da unidade de auditoria interna sobre a prestação de contas, que deve contemplar a síntese das avaliações e dos resultados que o fundamentaram a opinião, e também*: a) demonstração de como a área de auditoria interna está estruturada; como é feita a escolha do titular; qual o posicionamento da unidade de auditoria na estrutura do Incra/MT; b) avaliação da capacidade de os controles internos administrativos da unidade identificarem, evitarem e corrigirem falhas e irregularidades, bem como minimizarem riscos inerentes aos processos relevantes da unidade; c) descrição das rotinas de acompanhamento e de implementação, pelo Incra/MT, das recomendações da auditoria interna; d) informações sobre a existência ou não de sistemática e de sistema para monitoramento dos resultados decorrentes dos trabalhos da auditoria interna; e) informações sobre como se certifica de que a alta gerência toma conhecimento das recomendações feitas pela auditoria interna e assume, se for o caso, os riscos pela não implementação de tais recomendações; f) descrição da sistemática de comunicação à alta gerência, ao conselho de administração e ao comitê de auditoria sobre riscos considerados elevados decorrentes da não implementação das recomendações da auditoria interna pela alta gerência; g) informações gerenciais sobre a execução do plano de trabalho do exercício de referência das contas.*
Resultado da análise: Consta dos autos do processo de prestação de contas nº 54240.000660/2013-10, às folhas 15 a 26. A análise quanto ao cumprimento dos requisitos dispostos na DN TCU nº 124/2012 será efetuada em procedimento específico deste Relatório de Auditoria.

2.2 *Parecer de conselho que, por força de lei, regulamento ou regimento esteja obrigado a se pronunciar sobre as contas da unidade jurisdicionada.*
Resultado da análise: não se aplica especificamente ao caso do Incra/MT. Por meio da Resolução Incra/CD nº 09, de 09/04/2013, o Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária aprovou o balanço geral e as contas da autarquia referentes ao exercício de 2012, organizados na forma prevista no artigo 13 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, com as ressalvas indicadas na declaração do contador e no parecer de Auditoria Interna.

2.3 *Relatório conclusivo de instância que, de acordo com o contrato de gestão, seja responsável pela avaliação dos resultados obtidos com a execução do referido contrato.*
Resultado da análise: não se aplica ao caso do Incra/MT.

2.4 *Parecer do dirigente de órgão ou entidade responsável pela supervisão de contrato de gestão.*
Resultado da análise: não se aplica ao caso do Incra/MT.

2.5 *Relatório do órgão, instância ou área de correição com relato sucinto dos fatos apurados no exercício ou em apuração pelas comissões de inquérito em processos administrativos disciplinares instaurados na unidade jurisdicionada no período a que se refere o relatório de gestão com o intuito de apurar dano ao Erário, fraudes ou corrupção.*

Resultado da análise: foi encaminhado, às folhas 07 a 08 do processo de contas, o Relatório de Comissões Instauradas, extraído do Sistema de Acompanhamento de

Procedimentos Disciplinares – SISPAD, referente ao "período de 01/01/2012 a 31/12/2013" *(sic)*. São apresentados dados relativos a seis processos administrativos. A equipe de auditoria constatou que não foi plenamente atendida a determinação da DN 124/2012, uma vez que ficaram de fora da informação prestada no processo de contas dados referentes aos procedimentos disciplinares instaurados antes de 01/01/2012 e cujos processos ainda estavam em fase de apuração em curso no exercício de 2012. Essa constatação também será analisada em item específico deste Relatório de Auditoria.

Conteúdo Geral do Relatório de Gestão 2012

A equipe de auditoria verificou o atendimento à Portaria TCU nº 150/2012 quanto aos seguintes pontos:

*A) Identificação e atributos das unidades cujas gestões compõem o relatório.*

*a.1) Identificação da unidade jurisdicionada.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta às folhas 10 a 11 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*a.2) Finalidade e competências institucionais da unidade jurisdicionada.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta à folha 12 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*a.3) Apresentação do organograma funcional.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta às folhas 13 a 15 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*a.4) Macroprocessos finalísticos da unidade jurisdicionada.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta às folhas 16 a 17 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*a.5) Principais macroprocessos de apoio ao exercício das competências e finalidades da unidade jurisdicionada.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta à folha 17 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*a.6) Principais parceiros (externos à unidade jurisdicionada, da administração pública ou da iniciativa privada) relacionados aos macroprocessos finalísticos da unidade.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta às folhas 17 a 18 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*B) Planejamento estratégico, plano de metas e de ações.*

*b.1) Informações sobre o planejamento estratégico da Unidade contemplando: i. Período de abrangência do plano estratégico; ii. Demonstração da vinculação do plano estratégico da unidade com suas competências constitucionais, legais ou normativas; iii. Demonstração da vinculação do plano estratégico da unidade com o Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal; iv. Se a unidade jurisdicionada estiver inserida no contexto de planejamento estratégico maior (de um órgão ou ministério, por exemplo), demonstração dos objetivos estratégicos, dos processos e dos produtos desse planejamento estratégico aos quais se vincula; v. Principais objetivos estratégicos traçados para a unidade para o exercício de referência do relatório de gestão; vi. Principais ações planejadas para que a unidade pudesse atingir, no exercício de referência, os objetivos estratégicos estabelecidos.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta à folha 19 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*b.2) Informações sobre as estratégias adotadas pela unidade para atingir os objetivos estratégicos do exercício de referência do relatório de gestão, especialmente sobre: i. Avaliação dos riscos que poderiam impedir ou prejudicar o cumprimento dos objetivos estratégicos do exercício de referência das contas; ii. Revisão de macroprocessos internos da unidade, caso tenha sido necessária; iii. Adequações nas estruturas de pessoal, tecnológica, imobiliária, etc., caso tenham sido necessárias ao desenvolvimento dos objetivos estratégicos; iv. Estratégias de divulgação interna dos objetivos traçados e dos resultados alcançados; v. Outras estratégias consideradas relevantes pelos gestores da unidade para o atingimento dos objetivos estratégicos.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta à folha 25 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*b.3) Demonstração da execução do plano de metas ou de ações para o exercício.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta à folha 26 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*b.4) Informações sobre indicadores utilizados pela unidade jurisdicionada.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta à folha 26 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*C) Estruturas de governança e de autocontrole da gestão.*

*c.1) Informações sobre a estrutura orgânica de controle no âmbito da unidade jurisdicionada;*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta à folha 27 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*c.2) Informações sobre o funcionamento do sistema de controle interno do Incra/MT, contemplando os seguintes elementos: i. Ambiente de controle; ii. Avaliação de risco; iii. Procedimentos de controle; iv. Informação e Comunicação; v. Monitoramento.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta às folhas 28 e 29 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*c.3) Informações sobre a remuneração paga aos administradores, membros da diretoria estatutária, do conselho de administração e do conselho fiscal.*

Resultado da análise: não se aplica ao Incra/MT.

*c.4) Informações sobre a estrutura e as atividades do sistema de correição da unidade ou do órgão de vinculação da unidade.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta à folha 30 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*c.5) Informações quanto ao cumprimento, pela instância de correição da unidade, das disposições dos arts. 4º e 5º da Portaria nº 1.043, de 24 de julho de 2007, da Controladoria-Geral da União, no que tange aos fatos originados em unidade jurisdicionada cuja gestão esteja contemplada no relatório de gestão.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta à folha 31 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*D) Programação e execução da despesa orçamentária e financeira.*

*d.1) Relação dos programas do Plano Plurianual vigente que estiveram integral ou parcialmente na responsabilidade da unidade jurisdicionada ou de unidade*

*consolidada no relatório de gestão, especificando: i. Identificação do programa; ii. Informações sobre a programação e a execução orçamentária e financeira relativa ao programa; iii. Avaliação dos resultados dos indicadores associados ao programa; iv. Reflexos de contingenciamentos sobre os resultados dos programas; v. Reflexos dos restos a pagar na execução dos programas.*

Resultado da análise: não se aplica ao Incra/MT.

*d.2) Relação das Ações da Lei Orçamentária Anual do exercício que estiveram integral ou parcialmente na responsabilidade da unidade jurisdicionada ou de unidade consolidada no relatório de gestão, especificando: i. Função, subfunção e programa de vinculação da ação; ii. Metas e desempenhos físicos e financeiros; iii. Reflexos de contingenciamentos sobre os resultados das ações; iv. Reflexos dos restos a pagar na execução das ações.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta às folhas 33 a 72 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*d.3) Demonstração e análise do desempenho da unidade na execução orçamentária e financeira contemplando, no mínimo: i. Identificação das unidades orçamentárias (UO) consideradas no relatório de gestão (fl. 73); ii. Programação orçamentária das despesas correntes, de capital e da reserva de contingência (fl.74); iii. Demonstração dos limites impostos por cronograma de desembolso definido pelos órgãos competentes, explicitando o impacto das limitações na execução das ações de responsabilidade da unidade jurisdicionada; iv. Movimentação de créditos interna e externa (fl. 74); v. Execução das despesas por modalidade de licitação e por elementos de despesa (fl.76); vi. Demonstração e análise de indicadores institucionais para medir o desempenho orçamentário e financeiro, caso tenham sido instituídos pela unidade.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta às folhas 73 a 78 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

E) Tópicos especiais da execução orçamentária e financeira.

*e.1) Informações sobre o reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos* (fl. 79); *e.2) Informações sobre a movimentação e os saldos de Restos a Pagar de Exercícios Anteriores* (fl. 79); *e.3) Informação sobre as transferências mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, vigentes no exercício de referência* (fl. 82 a 88); *e.4) Informações sobre a utilização de suprimento de fundos, contas bancárias e cartões de pagamento do governo federal (89 a 92); e.5) Informações sobre Renúncia Tributária* (Não se aplica ao Incra/MT); e.*6) Informações sobre a gestão de precatórios* (Não se aplica ao Incra/MT).

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta às folhas 79 a 92 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*F) Gestão de pessoas, terceirização de mão de obra e custos relacionados*

*f.1) Informações sobre a estrutura de pessoal da unidade, contemplando as seguintes perspectivas: i. Demonstração da força de trabalho e dos afastamentos que refletem sobre ela* (fl. 93 e 94); *ii. Qualificação da força de trabalho de acordo com a estrutura de cargos, idade e nível de escolaridade* (fl. 95 e 96); *iii. Custos associados à manutenção dos recursos humanos* (fl. 97); *iv. Composição do quadro de servidores inativos e pensionistas* (fl 98); *v. Providências adotadas para identificar eventual acumulação remunerada de cargos, funções e empregos públicos* (fl. 99); *vi. Providências adotadas nos casos identificados de acumulação remunerada de cargos,*

*funções e empregos públicos; vii. Indicadores gerenciais sobre recursos humanos* (fl. 99).

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta às folhas 93 a 99 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*f.2) Informações sobre a terceirização de mão de obra e sobre o quadro de estagiários.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta às folhas 103 a 108 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*G) Gestão do patrimônio mobiliário e imobiliário.*

*g.1) Informações sobre a gestão da frota de veículos próprios e locados de terceiros, inclusive sobre as normas que regulamentam o uso da frota e os custos envolvidos.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta às folhas 109 a 110 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*g.2) Informações sobre a gestão do patrimônio imobiliário próprio, da União que esteja sob a responsabilidade da unidade e dos imóveis locados de terceiros.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta às folhas 111 a 112 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*H) Gestão da tecnologia da informação e gestão do conhecimento.*

*h.1) Informações sobre a gestão de tecnologia da informação (TI) do Incra/MT, contemplando os seguintes aspectos: i. Planejamento da área; ii. Perfil dos recursos humanos envolvidos; iii. Segurança da informação; iv. Desenvolvimento e produção de sistemas; v. Contratação e gestão de bens e serviços de TI.*

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta às folhas 113 a 115 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*I) Gestão do uso dos recursos renováveis e sustentabilidade ambiental.*

*i.1) Informações quanto à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação (TI) e na contratação de serviços ou obras; i.2) Informações sobre medidas adotadas pelas unidades que compõem o relatório de gestão para redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e água, contemplando: i. Detalhamento da política adotada pela unidade para estimular o uso racional desses recursos; ii. Adesão a programas de gestão da sustentabilidade, tais como Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), Programa de Eficiência do Gasto (PEG) e Programa de Eficiência Energética em Prédios Públicos (Procel EPP); iii. Evolução histórica do consumo, em valores monetários e quantitativos, de energia elétrica no âmbito das unidades que compõem o relatório de gestão.*

Resultado da análise: houve o cumprimento pela Unidade da obrigação de informar. E, nos termos do Relatório de Gestão, a Superintendência Regional do Incra em Mato Grosso "*não aderiu a nenhum programa de gestão ligado à temática sustentabilidade ambiental*". Alega que se deve à "*carência de servidores e de qualificação*, [o fato de que] *a unidade não tem implantado programas de gestão inovadores*", conforme consta à folha 117 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*J) Conformidades e tratamento de disposições legais e normativas.*

*j.1) Informações sobre as providências adotadas para atender às deliberações exaradas em acórdãos do TCU ou em relatórios de auditoria do órgão de controle interno a que a unidade jurisdicionada se vincula ou as justificativas para o não cumprimento* (fl. 118 a 123); *j.2) Informações sobre o tratamento das recomendações realizadas pela*

*unidade de controle interno, apresentando as justificativas para os casos de não acatamento* (fl. 124 a 137); *j.3) Informações sobre o cumprimento das obrigações estabelecidas na Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, relacionadas à entrega e ao tratamento das declarações de bens* (fl. 138); *j.4) Declaração da área responsável atestando que as informações referentes a contratos e convênios ou outros instrumentos congêneres estão disponíveis e atualizadas, respectivamente, no SIASG e no SICONV* (fl. 139).

Resultado da análise: houve o cumprimento da obrigação, conforme consta às folhas 118 a 139 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

### 4.1.2.4 INFORMAÇÃO

**Conteúdos específicos no Relatório de Gestão do Incra/MT.**

**Fato**

Na análise da composição do Processo de Contas apresentado pela Superintendência Regional de Mato Grosso do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/MT, examinou-se o processo devidamente autuado e numerado pela Unidade, que recebeu o nº 54240.000660/2013-10.

Na apuração da conformidade das peças com o disposto na IN TCU nº 63/2010, na DN TCU nº 119/2012 e na Portaria TCU nº 150/2012, que estabelecem normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União foi constatado:

*K) Informações contábeis.*
*k.1) Informações sobre a adoção de critérios e procedimentos estabelecidos pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público NBC T 16.9 e NBC T 16.10, publicadas pelas Resoluções CFC nº 1.136/2008 e 1.137/2008, respectivamente, para tratamento contábil da depreciação, da amortização e da exaustão de itens do patrimônio e avaliação e mensuração de ativos e passivos da unidade; k.2) Declaração do contador responsável por unidade jurisdicionada que tenha executado sua contabilidade no SIAFI, que as Demonstrações Contábeis (Balanço Patrimonial, Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa e Demonstração do Resultado Econômico) previstas pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e pela Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público NBC T 16.6 aprovada pela Resolução CFC nº 1.133/2008, assim como o demonstrativo levantado por unidade gestora responsável – UGR (válido apenas para as unidades gestoras não executoras) refletem a adequada situação orçamentária, financeira e patrimonial da unidade jurisdicionada que apresenta relatório de gestão (não houve declaração, pois a Unidade não tem contador nomeado); k.3) Demonstrações Contábeis previstas pela Lei nº 4.320/64 e pela NBC 16.6 aprovada pela Resolução CFC nº 1.133/2008, incluindo as notas explicativas, no caso das unidades que não 7 de 12 executaram sua contabilidade no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI (subitem 11.3. da parte A do Anexo II da DN TCU nº 119/2012); k.4) Demonstrações contábeis previstas na Lei nº 6.404/76 ou em lei específica, incluindo as notas explicativas (subitem 11.4. da parte A do Anexo II da DN TCU nº 119/2012); k.5) Informações sobre a composição acionária do capital social, indicando os principais*

*acionistas e respectivos percentuais de participação, assim como a posição da entidade como detentora de investimento permanente em outras sociedades (investidora) [subitem 11.5. da parte A do Anexo II da DN TCU nº 119/2012]; k.6) Parecer da auditoria independente sobre as demonstrações contábeis, quando a legislação dispuser a respeito (subitem 11.6. da parte A do Anexo II da DN TCU nº 119/2012).*

Resultado da análise: não houve o cumprimento da obrigação referente à declaração do contador, conforme consta à folha 141 do Relatório de Gestão do Incra/MT.

*L) Outras informações sobre a gestão.*
*l.1) Outras informações consideradas relevantes pela unidade para demonstrar a conformidade e o desempenho da gestão no exercício.*
Resultado da análise: não foram dadas informações nesse sentido, no Relatório de Gestão de 2012 do Incra/MT.

Quanto ao conteúdo específico por unidade jurisdicionada ou grupo de unidades afins, segue o resultado da análise:
a) Relação das matrículas canceladas dos registros rurais: conteúdo atendido;
b) Informações sobre quais medidas administrativas e judiciais foram adotadas junto ao Corregedor-Geral de Justiça: conteúdo não atendido;
c) Relação das situações com irregularidades nos cartórios de registro de imóveis: conteúdo parcialmente atendido, faltando informações relativas à atuação da Corregedoria de Justiça;
d) Relação de imóveis que tiveram ou venham a ter o Certificado de Cadastro do Imóvel Rural – CCIR: conteúdo atendido;
e) Relação dos processos irregulares encaminhados à Procuradoria- Geral do Estado: conteúdo parcialmente atendido, pois faltaram os dados referentes às irregularidades apuradas.

II. Principais dificuldades a serem geridas no próximo exercício e ações de mitigação.
Algumas dificuldades (ou metas) foram apontadas pela Unidade no Relatório de Gestão, faltando demonstrar a forma de superação proposta pelo dirigente máximo em nome da Unidade.

Em atendimento ao Ofício nº 14200/2013/GAB/CGU-Regional/MT, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os atos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do OFÍCIO/Nº 1083/2013-INCRA/SR-13/G, de 23/05/2013, conforme transcrito:

*"Em relação ao conteúdo específico das superintendências regionais, relacionado ao cumprimento da Portaria INCRA nº 12/2006, registramos que não foram identificadas irregularidades nos cartórios de registros de imóveis no exercício 2012. Os levantamentos cartoriais, realizados nas comarcas abaixo relacionadas, durante o exercício de 2012, deram condições para o prosseguimento da instrução processual. É importante ressaltar que apenas após a conclusão dos processos administrativos em andamento, é possível constatar ou não a existência de inconsistências, portanto, como não houve irregularidades identificadas no exercício de 2012, não foram adotadas ações junto a Corregedoria de Justiça/MT*".

Tabela 37: Busca cartorial em registros de imóveis

| MUNICÍPIO | ANDAMENTO DA ANÁLISE | INCONSISTÊNCIAS |
|---|---|---|
| PARANATINGA (03 imóveis) | Concluída cadeia dominial; Processos em diligência, aguardando peças técnicas. | Será detectada ou não, após análise final dos processos. |

| | | |
|---|---|---|
| POCONÉ (01 imóvel) | Análise da cadeia dominial, pendência de documentos do cartório de registro. | Será detectada ou não, após análise final dos processos. |
| DIAMANTINO (07 imóveis) | Análise da cadeia dominial. | Será detectada ou não, após análise final dos processos. |
| SANTO ANTÔNIO DE LEVERGER (03 imóveis) | Análise da cadeia dominial. | Será detectada ou não, após análise final dos processos. |

Fonte: OFÍCIO/Nº 1083/2013-INCRA/SR-13/G, de 23/05/2013

*"Não foram localizadas informações referentes à atuação da Corregedoria de Justiça. Também não há registro de casos, sob a supervisão do Serviço de Fiscalização Cadastral, de processos irregulares encaminhados à Procuradoria-Geral do Estado – PGE/MT, no exercício de 2012. Possivelmente, devido ao lapso e desatenção nas respostas do RG 2012, PARTE B – CONTEÚDO ESPECÍFICO POR UNIDADE JURISDICIONADA OU GRUPO DE ENTIDADES AFINS, item "12", subitens "a", "b", "c" e/ou "d", gerou entendimento de que haveria processos abrangidos pela presente questão de processos enviados à PGE/MT no exercício de 2012".*

## 4.1.3 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

### 4.1.3.1 INFORMAÇÃO

**Avaliação de risco dos convênios.**

**Fato**

Por meio da Solicitação de Auditoria 002/201305847, a equipe buscou apurar junto ao Incra/MT a rotina ou sistemática de controle de aviso e de cobrança das prestações de contas das transferências concedidas e de análise das prestações de contas. Em resposta, no Ofício nº 888/2012, de 25/04/2013, a Unidade prestou as informações a seguir:

"*A sistemática para controle de aviso e cobrança das prestações de contas é baseada no acompanhamento diário das vigências dos convênios registradas em planilha eletrônica e no Siconv, em virtude do sistema não dispor de mecanismo que informe sobre o envio das prestações de conta. Caso seja constatado que a convenente não cumpriu o prazo para envio da prestação de contas, é providenciada a notificação para que apresente a documentação necessária no prazo de 30 (trinta) dias. Ultrapassado esse prazo sem o devido atendimento, o processo é então encaminhado ao gabinete para autorização de registro de inadimplência e instauração de Tomada de Contas Especial. Já quando a prestação de contas é enviada, o Ordenador de Despesa registra seu recebimento e envia para análise contábil, passando assim para o status de "prestação de contas em análise". É realizada a análise da documentação inserida no módulo Execução e suas respectivas abas, isso durante a vigência, e após a vigência na aba anterior e na aba Prestação de Contas. Concluída a análise da documentação, caso sejam verificadas pendências, é elaborada pelo setor competente uma informação a ser inserida no Siconv e enviada à convenente, passando pelo conhecimento do Ordenador de Despesa, que remete o documento à convenente, alterando o status no sistema para "Prestação de Contas em Complementação". Ao Núcleo de Convênio*

*desta regional compete o acompanhamento do saneamento das pendências apontadas até a regularização da documentação por parte da convenente."*

*"A gestão das transferências é realizada de forma setorial, cabendo à Divisão de Administração a instrução dos processos e análise das prestações de contas e às demais Divisões a fiscalização dos convênios, de acordo com a natureza do objeto pactuado. Para executar as atividades administrativas há uma servidora designada para atuar no Núcleo de Convênios desta regional e dois servidores designados para análise das prestações de contas, vinculados ao Serviço de Contabilidade, que compartilham a mesma sala e recebem o apoio de uma funcionária terceirizada. Tal quadro é insuficiente para atender a demanda de processos, especialmente no tocante a análise de prestação de contas, o que resulta em acúmulo processos não concluídos no sistema Siafi. Na área técnica, o setor com maior demanda para fiscalização de transferências é o de engenharia, que durante o exercício de 2012 contou com 05 (cinco) engenheiros, 01 (um) arquiteto e 01 técnico de edificações. Atualmente, com a admissão de mais 02 (dois) engenheiros civis a regional conta com o total de 07(sete) engenheiros civis, 01 (um) arquiteto e 01 (um) técnico em edificações. Os recursos materiais disponíveis são 03 (três) viaturas, 01 máquina fotográfica, 05 (cinco) aparelhos de GPS, 03 (três) notebooks e 10 (dez) computadores. É importante ressaltar que, no exercício de 2012, os recursos financeiros para diárias e passagens foram suficientes. Entretanto, os trabalhos programados foram influenciados pela paralisação dos servidores, por força de deflagração de greve. Do ponto de vista operacional seriam necessários mais equipamentos para o atendimento à demanda do setor, tais como: 02 (duas) viaturas, 04 (quatro) máquinas fotográficas, 02 (dois) GPS, 04 (quatro) trena em PVC, 30 metros, 03 (três) notebooks e 01 (uma) copiadora multifuncional*." .

**4.2 Planos de Auditoria**

**4.2.1 Planos de Auditoria**

**4.2.1.1 INFORMAÇÃO**

**Conteúdos específicos: ações do Incra/MT junto à Corregedoria do Tribunal de Justiça e dificuldades do próximo exercício e ações de mitigação.**

**Fato**

No exame do Relatório de Gestão do Incra SR-13 para o exercício de 2012 - RG 2012, alguns dos conteúdos específicos definidos na DN TCU nº 119/2012, foram omitidos, conforme abaixo:

I. Cronograma de levantamento relativo à documentação cartorária de imóveis rurais acima de 10.000,0000 ha (Portaria Incra nº 12/2006)

a) Relação das matrículas canceladas dos registros rurais: conteúdo atendido.

Conforme o RG 2012, "*foi identificada irregularidade com relação ao imóvel rural denominado Gleba Paralelo 10, em nome de Organização de Terras Brasil Norte LTDA, cadastrado sob o código nº 901.016.037.761-3, localizado no município de Aripuanã/MT, Processo Administrativo Fiscal nº 54240.002956/00-16*";

b) Informações sobre quais medidas administrativas e judiciais foram adotadas junto ao Corregedor-Geral de Justiça: conteúdo não atendido.

O RG 2012 informa que o Processo foi encaminhado ao Instituto de Terras de Mato Grosso – INTERMAT, à Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso e ao Ministério Público Estadual, "*para providências quanto à nulidade do ato*". O Incra declarou, ainda, no RG 2012, que "*está providenciando ofício ao Cartório de Registro de Imóveis solicitando informações sobre o cancelamento das Transcrições Imobiliárias"*. Todavia, não consta envio à Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado, órgão competente para apurar, administrativamente, os desvios praticados pelos cartórios notariais.

c) Relação das situações com irregularidades nos cartórios de registro de imóveis: conteúdo parcialmente atendido.

O RG 2012 informa que "*foi efetuada busca cartorial e as análises dos documentos estão em fase de levantamento junto ao Sistema Nacional de Cadastro Rural SNCR/SIR, para Apuração de Dados. A Busca Cartorial foi realizada nos seguintes municípios: Paranatinga/MT – levantamento cartorial em 03 imóveis rurais; Santo Antônio do Leverger/MT- levantamento cartorial em 07 imóveis rurais; Diamantino/MT – levantamento cartorial em 08 imóveis rurais; Poconé/MT – levantamento cartorial em 01 imóvel rural*.;

Observa-se a falta de informações relativas à atuação da Corregedoria de Justiça.

d) Relação de imóveis que tiveram ou venham a ter o Certificado de Cadastro do Imóvel Rural – CCIR: conteúdo atendido.

O Incra informou no RG 2012 que "*não há registro de casos até o presente momento*";

e) Relação dos processos irregulares encaminhados à Procuradoria- Geral do Estado: conteúdo parcialmente atendido.

O Incra/MT, ao preencher o Quadro B.13.1 - Relação de processos sobrestados, não informou dados referentes às irregularidades apuradas.

II. Principais dificuldades a serem geridas no próximo exercício e ações de mitigação.

Quando o Tribunal de Contas determina que as Unidades Jurisdicionadas exponham suas dificuldades, refere-se a situações nacionais que prejudicam a atuação regional e, principalmente, a problemas locais que têm impacto sobre os resultados da gestão. Nesse caso, cabe ao dirigente identificar as ações de mitigação (em outras palavras, a estratégia de superação), que devem ser adotadas pela Unidade na esfera de sua competência.

O RG 2012 do Incra/MT não expôs, diretamente, as dificuldades identificadas pelo seu planejamento para 2013. As informações dadas no Relatório foram copiadas das metas do Anexo I da Lei 12.593/2012, o Plano Plurianual da União. Em sendo assim, excedem, em muito, a capacidade individual da Unidade.

A superação das dificuldades, como apresentado pela Unidade no Relatório, poderá ser realizada localmente. Mas, com os recursos de que dispõe o Incra/MT e sem demonstrar a estratégia de superação, os objetivos apresentam-se genéricos ou pouco factíveis com os recursos de que dispõe a Unidade. É o que se constata nos itens abaixo:

> *"a) Operar a superação da crítica à Reforma Agrária como ineficiente instrumento de combate à pobreza, inclusão social e inserção produtiva, através da demonstração de resultados (contribuição dos assentamentos face o número de famílias assentadas e terra obtida) e da excelência gestão;"*

*"e) Superar o desconhecimento do passivo de infraestrutura e de créditos nos Projetos de Assentamento que desautorizam a captação de recursos e facilitam as distorções por clientelismo;"*
*"f) Construir uma metodologia de consolidação de Projetos de Assentamento que proceda e suporte a titulação de famílias socioeconomicamente autônomas das políticas da reforma agrária;"*
*"h) Contribuir para a gestão e o desenvolvimento ambiental do País promovendo a sustentabilidade dos Projetos de Assentamento, especialmente na Amazônia, ampliando o combate ao desmatamento ilegal e à extração criminosa de madeira;" "i)Qualificar a relação com os movimentos sociais instituindo formas participativas para a gestão e ampliar o controle social das políticas públicas* (Relatório de Gestão do Incra/MT – Exercício 2012) *"*

Em outros casos, o Relatório de Gestão apontou dificuldades cuja superação não depende da Unidade. Portanto, nesses casos, não está na alçada do Incra/MT adotar medidas mitigadoras, quais sejam:

*"b)Obter recursos suficientes para evitar que a pressão por terra e pelas metas de assentamento de famílias prejudique a consolidação e o desenvolvimento dos Projetos de Assentamento."*
*"c)Consolidar a eficácia da regularização fundiária no País e operá-la massivamente em parceria com os Estados, contribuindo definitivamente para o combate à pobreza rural, especialmente no nordeste através de uma política de inserção produtiva."*
*"d)Aperfeiçoar a legislação para incluir nas vistorias da função social da propriedade a penalização pelo não cumprimento da legislação ambiental e trabalhista."*
*"g)Aperfeiçoar a legislação ambiental para que não trate os assentamentos como empreendimentos capitalistas na formalidade do Licenciamento Ambiental".*

O Relatório de Gestão 2012 ainda acrescentou que *"não resta dúvida que a principal dificuldade a ser gerida está relacionada às limitações operacionais impostas por um quadro de pessoal reduzido e carente de qualificação. Nesse sentido há a expectativa de que sejam nomeados novos servidores, aprovados em concurso público realizado em 2010".*

A equipe de auditoria apurou que a recomposição do quadro de pessoal tem ocorrido desde 2012. Os frutos do aumento no número de servidores somente será percebido ao longo do exercício atual. Faltou à Unidade identificar as áreas críticas e como planeja utilizar tais nomeações para a superação das dificuldades apontadas no Relatório de Gestão.

Em face das questões abordadas nesta constatação, foi enviado o Ofício nº 14200/2013/GAB/CGU-Regional/MT, no qual a Unidade foi instada a se manifestar sobre os aspectos apontados acima, tendo o Incra/MT apresentado os esclarecimentos por meio do Ofício nº 1083/2013, de 23/05/2013, conforme transcrito abaixo:

*"De acordo com as informações do Serviço de Fiscalização Cadastral, não houve imóvel acima de dez mil hectares com matrículas canceladas, vinculadas a títulos nulos de pleno direito ou realizadas em desacordo com o art.221 e seguintes da Lei nº 6.015/73".*

*"Compete esclarecer que as informações apresentadas, referente aos subitens "a" e "b", deste item "I", e que fazem menção ao imóvel rural denominado Gleba Paralelo 10, em nome de Organização de Terra Brasil Norte Ltda., cadastrado sob o*

*código nº901.016.037.761-3, são referentes a atividades realizadas em exercícios anteriores e, não correspondem a trabalhos realizados no ano de 2012. Informamos que no exercício de 2012, não houve irregularidades identificadas e medidas administrativas e judiciais adotadas neste sentido. Logo a seguir, na resposta do subitem "c", serão confirmados que foram realizados levantamentos cartoriais, nas comarcas abaixo relacionadas e, se, os processos administrativos tivessem sido concluídos, seria possível detectar ou não inconsistências. Reconhecemos que foi um lapso na resposta enviada ao RG 2012".*

*"Como informado na constatação 032 a respeito do conteúdo específico registramos que não foram identificadas irregularidades nos cartórios de registros de imóveis no exercício 2012".*

*"Quanto ao preenchimento do Quadro B.13.1 - Relação de processos sobrestados, segue em anexo, quadro com a relação dos processos que estão sobrestados cujas inconsistências serão confirmadas ou não, após análise final dos processos. Ressaltamos que, no quadro estão discriminados os motivos pelo sobrestamento".*

Houve manifestação sobre a atuação junto à Corregedoria de Justiça e quanto aos levantamentos cartoriais, itens previstos na DN TCU nº 119/2012. Assim, a Unidade prestou informações complementares ao Relatório de Gestão, o que contribui para melhor esclarecer aspectos da atuação da Unidade no exercício de 2012.

Em relação às dificuldades antevistas pelo gestor para o próximo exercício, o Incra/MT não trouxe, na manifestação, outros subsídios além dos que foram inseridos no Relatório de Gestão. Embora não tenha havido maior empenho em subsidiar o público destinatário do Relatório de Gestão, como os órgãos de controle e a sociedade em geral, com informações úteis, isso não constitui um ponto que mereça ressalva nas contas.

## 5 GESTÃO PATRIMONIAL

### 5.1 BENS IMOBILIÁRIOS

### 5.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

#### 5.1.1.1 INFORMAÇÃO

**Avaliação de Gestão de Patrimônio Imobiliário**

**Fato**

Visando avaliar a gestão de patrimônio imobiliário da unidade auditada, a equipe selecionou amostra de imóveis, com base na materialidade e relevância da utilização dos bens. Foram selecionados, portanto, os imóveis locados de terceiros no município de Cuiabá-MT. Ao todo são 10 (dez) salas utilizadas na capital pela Superintendência Regional da Incra – MT na capital sob regime de locação.

Embora o contrato de locação das salas não tenha sido renovado no exercício de 2012, as salas continuaram a ser utilizadas pela Unidade auditada, em face do que foi necessária a realização de reconhecimento de dívida relativa aos aluguéis do primeiro semestre de 2012, formalizado mediante o processo nº 54240.001677/2012-11. Os pagamentos decorrentes do reconhecimento da dívida citada observaram os valores de aluguel adotados no exercício anterior.

Da amostra analisada, observou-se à adequação dos preços contratuais dos aluguéis aos valores de mercado, na média do aluguel por metro quadrado de imóveis similares na região. Conforme informações da unidade, a partir do segundo semestre de

2012, a locação das referidas salas passou à responsabilidade da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária da Amazônia Legal, tendo em vista o uso dos imóveis pela Divisão Estadual da referida Secretaria Extraordinária. Isto posto, conclui-se que os desdobramentos do negócio jurídico após agosto de 2012 não se enquadram na gestão da Unidade auditada. Verificou-se, ainda, que não há imóveis de uso especial da Unidade não registrados no SPIUnet.

## 6 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

### 6.1 MOVIMENTAÇÃO

### 6.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

#### 6.1.1.1 CONSTATAÇÃO

**Ausência de estudos e planejamento quanto ao dimensionamento da força de trabalho no âmbito da Unidade.**

**Fato**

Considerando as informações apresentadas no Relatório de Gestão de 2012, Quadros A.6.1 a A.6.5, a composição do quadro de recursos humanos da Unidade corresponde, sinteticamente, à apresentada conforme segue:

- 342 servidores em cargo efetivo;

- 07 servidores cedidos;

- 02 servidores em licença não remunerada;

- 22 servidores em cargo em comissão;

- não há servidores requisitados.

Ao longo dos anos, observou-se uma redução da força de trabalho a partir do exercício de 2008, que contava com 407 servidores efetivos, em 2009, contendo 372 servidores efetivos, em 2010, passou para 344 servidores efetivos, e, no exercício de 2011, manteve-se com 344 servidores efetivos, conforme Relatório de Gestão de exercícios anteriores.

No ano de 2012, o quadro de pessoal passou a ter 342 servidores efetivos, sendo que houve 15 (quinze) egressos e 14 (catorze) ingressos.

Deve-se destacar que a Unidade apresenta 38 servidores (cerca de 11% do quadro) com idade acima de 60 anos, ou seja, com possibilidade de aposentadoria iminente. Registre-se também que, 188 (cerca de 55 %) estão com idade entre 51 e 60 anos, o que também pode gerar um impacto considerável nos próximos anos.

O gestor apresenta no Relatório de Gestão de 2012 sua visão das principais dificuldades a serem superadas no exercício de 2013. Destacamos nesse contexto, o último parágrafo do Relatório de Gestão de 2012 que compõe o item “13. Principais dificuldades a serem geridas no próximo exercício e ações de mitigação”:

*"Não resta dúvida que a principal dificuldade a ser gerida está relacionada às limitações operacionais impostas por um quadro de pessoal reduzido e carente de qualificação. Nesse sentido há a expectativa de que sejam nomeados novos servidores, aprovados em concurso público realizado em 2010."*

Apesar do Incra/MT informar no Relatório de Gestão que a Unidade carece de pessoal, avalia-se que não têm sido desenvolvidas ações que permitam a reposição de pessoal, tais como:

a) realização de estudos quanto ao dimensionamento da força de trabalho, no que diz respeito ao quantitativo, composição e perfil;

b) realização de estudos quanto à suficiência quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal frente aos objetivos, metas e estratégias da Unidade;

c) utilização de instrumentos e metas para a redução da defasagem entre o quantitativo e o perfil atual e o desejado, com estimativa de custos e cronograma de implementação;

d) realização de análises, quanto ao impacto no quantitativo de pessoal decorrente da evolução futura dos desligamentos e aposentadorias;

e) a partir dos estudos citados, solicitação ao órgão central do Incra para realização de concurso público para ingresso de novos servidores na carreira.

**Causa**

Ausência de estudos quanto ao dimensionamento da força de trabalho, no que diz respeito ao quantitativo, composição e perfil, bem como quanto à definição de estratégias e ações que se fazem necessárias para viabilizar o alcance de suas necessidades.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Em atendimento ao Ofício nº 14200/2013/GAB/CGU-Regional/MT, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os atos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do Ofício nº 1073/2013-INCRA/SR-13/G, de 22/05/2013, conforme transcrito:

*"A Superintendência não conta em seu quadro de pessoal com servidores suficientes e habilitados para realização dos estudos propostos. Embora considere fundamental a adequação do quadro funcional às necessidades da unidade, a estrutura regimental da autarquia limita a competência desta regional para adoção das providências necessárias, uma vez que a definição sobre a distribuição de cargos e de servidores é centralizada na sede da autarquia".*

**Análise do Controle Interno**

Resta caracterizado na manifestação que o Superintendente não se acha competente para a realização de estudos quanto ao dimensionamento da força de trabalho da Unidade, no que diz respeito ao quantitativo, composição e perfil, bem

como quanto à definição de estratégias e ações que se fazem necessárias para viabilizar o alcance de suas necessidades.

Ainda assim, sendo de responsabilidade da Unidade "*manter atualizadas as informações relativas ao cadastro, lotação, pagamento de pessoal*", bem como "*identificar e propor alternativas para neutralizar causas de inadequações funcionais*", nos termos do Regimento Interno do Incra, artigo 114, não justifica o dirigente local alegar que excede sua competência qualquer atuação para solucionar dificuldades decorrentes da falta de pessoal.

Isso porque a Unidade recebe influências que pontualmente agravam sua dificuldade na gestão de recursos humanos. Por exemplo, nos casos em que o Poder Judiciário defere mandado de segurança no qual um impetrante alega que o Incra demora para analisar processo administrativo em que o proprietário informar as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, nos termos da Lei nº 10.267/2001 (existem várias ações nesse sentido), a decisão judicial afeta a capacidade organizativa da Unidade, que se vê obrigada a alterar a rotina do setor competente para dar cumprimento à sentença. Em outros casos, a pressão dos movimentos sociais altera o planejamento na execução das atividades finalísticas do Incra. Para adequar-se a tais desafios, no mínimo a direção deve se preparar para possibilitar a suficiência quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal frente aos objetivos, inclusive buscando o apoio da alta administração da Autarquia. Nada fazer nesse campo significa inviabilizar a missão da organização no médio prazo.

Por esse motivo, fica mantido esse registro para que a Unidade defina estratégias e ações visando equalizar a sua força de trabalho de acordo com as suas necessidades.

**Recomendações:**

Recomendação 1: A Unidade deve monitorar, por meio de indicadores de pessoal apresentados em séries anuais, a adequabilidade da força de trabalho disponível à UJ frente às suas atribuições, passando a fazer constar do Relatório de Gestão os resultados apurados, calculando dados dos três últimos exercícios.

Recomendação 2: Em sendo detectada a redução expressiva de suas equipes de trabalho, a Unidade deve encaminhar ao Incra Sede nota técnica identificando os pontos de estrangulamento e as áreas mais críticas e de que modo tal condição afetaria a capacidade de execução das atividades legalmente atribuídas ao Incra, enviando cópia desse documento ao órgão de controle interno.

## 6.1.2 PROVIMENTOS

### 6.1.2.1 INFORMAÇÃO

**Levantamento de Informações do SISAC.**

**Fato**

Em análise aos processos referentes aos atos de pessoal para fins de registro no SISAC, do total de 12 (doze) atos da unidade examinada, foram analisados 07 (sete) atos de aposentadoria e 05(cinco) atos de concessão de pensão e reforma. Com isso, verificou-se que a unidade não efetuou os registros dos atos de pessoal no SISAC no prazo estabelecido no art. 7° da IN/TCU n.º 55/2007 em nenhum dos casos analisados. Segue detalhamento:

Tabela 38: atos de pessoal

| ATO | Nº do ATO | CPF do Servidor | Início da Vigência | Registro do SISAC | Decurso de Dias |
|---|---|---|---|---|---|
| Aposentadoria | 10002391042012000012 9 | ***.453.031-** | 09/09/2011 | 11/07/2012 | 306 |
| Aposentadoria | 10002391042011000006 1 | ***.134.611-** | 01/08/2011 | 02/02/2012 | 185 |
| Aposentadoria | 10002391042011000009 6 | ***.630.771-** | 26/04/2011 | 06/02/2012 | 286 |
| Aposentadoria | 10002391042012000003 0 | ***.318.461-** | 01/09/2011 | 09/05/2012 | 251 |
| Aposentadoria | 10002391042012000001 3 | ***.620.189-** | 14/07/2011 | 02/02/2012 | 203 |
| Aposentadoria | 10002391042011000007 0 | ***.713.891-** | 01/08/2011 | 02/02/2012 | 185 |
| Aposentadoria | 10002391042012000014 5 | ***.590.901-** | 15/04/2011 | 12/07/2012 | 454 |
| Pensão | 10002391052012000001 2 | ***.140.291-** | 12/02/2011 | 30/04/2012 | 443 |
| Pensão | 10002391052012000003 9 | ***.733.661-** | 02/04/2011 | 30/04/2012 | 394 |
| Pensão | 10002391052011000001 0 | ***.665.398-** | 08/02/2011 | 30/04/2012 | 447 |
| Pensão | 10002391052012000004 7 | ***.353.701-** | 14/12/2011 | 30/04/2012 | 138 |
| Pensão | 10002391052012000002 0 | ***.726.751-** | 13/07/2011 | 30/04/2012 | 292 |

Fonte: SISAC 2012.

Destacamos que, dentre os atos elencados, 04 (quatro) já foram abordados no Relatório de Auditoria Anual de Contas do ano anterior. São estes:

Tabela 39: atos de aposentadoria

| ATO | Nº do ATO |
|---|---|
| Aposentadoria | 10002391-04-2011-000006-1 |
| Aposentadoria | 10002391-04-2011-000009-6 |
| Aposentadoria | 10002391-04-2012-000001-3 |
| Aposentadoria | 10002391-04-2011-000007-0 |

Fonte: SISAC 2012.

Concluímos que, embora as informações pertinentes aos atos de concessão não tenham sido cadastradas no SISAC e disponibilizadas para o respectivo órgão de controle interno no prazo estipulado na legislação, a situação, de modo geral, não apresenta impacto na avaliação da gestão da unidade, tendo em vista que os atos já foram apreciados por esta Controladoria Regional e encaminhados à apreciação da Corte de Contas.

## 6.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

### 6.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

#### 6.2.1.1 INFORMAÇÃO

**Avaliação da folha de pagamento.**

**Fato**

A Diretoria de Pessoal, Previdência e Trabalho – DP/SFC/CGU-PR realizou trabalho de auditoria na folha de pagamento executada pelo Sistema SIAPE, entre maio de 2011 e fevereiro de 2012, mediante testes de auditoria na área de pessoal, cujos resultados estão consolidados na Nota Técnica nº 1.245/2012/DPPCE/DP/SFC/CGU-PR, de 18.06.2012, e seus Anexos.

A citada Nota Técnica e seus anexos foram encaminhados aos dirigentes de recursos humanos dos órgãos envolvidos, para conhecimento e adoção das providências

recomendadas por esta Diretoria, com prazo de resposta previsto para o dia 31/08/2012, conforme Ofício-Circular nº 120/2012/DPPCE/SFC/CGU-PR, de 29/06/2012.

Segue quadro com resumo das ocorrências, bem como, as providências que foram ou estão sendo tomadas pela Unidade para fins de correção.

Tabela 40: situações irregulares apontadas relativas a servidores do Incra/MT

| Ocorrência | Siape | Valor a Devolver R$ | Situação Apurada |
|---|---|---|---|
| Servidor com devolução ao erário interrompida ou com prazo e/ou valores alterados. | 723579 | 0,00 | Suspensão do desconto. Liminar concedida em Mandado de Segurança nº 56537-84.2010.4.01.3400. |
| Servidor com devolução ao erário interrompida ou com prazo e/ou valores alterados. | 723575 | 0,00 | Suspensão do desconto por manifestação da Procuradoria Federal do Incra/MT, exarada na Informação nº 625/2008. |
| Servidor com devolução ao erário interrompida ou com prazo e/ou valores alterados. | 723698 | 0,00 | Suspensão do desconto por manifestação da Procuradoria Federal no Incra-MT, exarada na Informação nº 625/2008. |
| Servidor cedido para órgãos recusáveis, que recebem, na origem, gratificação por desempenho ou produtividade específica de sua carreira ou plano de cargos. | 723827 | 0,00 | Sem manifestação da unidade. |
| Servidor cedido para órgãos recusáveis, que recebem, na origem, gratificação por desempenho ou produtividade específica de sua carreira ou plano de cargos. | 723568 | 0,00 | Servidor cedido à Câmara dos Deputados, para exercício de cargo/função especial, recebendo GDARA com base na Lei nº 11.090/2005, art. 16-C, inciso II. |
| Servidor com devolução do Adiantamento de Férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido. | 723690 | 1.289,00 | Ocorrência solucionada, mediante devolução integral de valores. |
| Servidor com devolução do Adiantamento de Férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido. | 157768 | 368,01 | Ocorrência solucionada, mediante devolução integral de valores. |
| Servidor com devolução do Adiantamento de Férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido. | 723784 | 108,01 | Ocorrência solucionada, mediante devolução integral de valores. |
| Servidor com devolução do Adiantamento de Férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido. | 723838 | 8.121,96 | Desconto programado. Ocorrência em resolução. |
| Servidor com devolução do Adiantamento de Férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido. | 1082831 | 500,00 | Desconto programado. Ocorrência em resolução. |
| Servidor com devolução do Adiantamento de Férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido. | 727031 | 0,00 | Conforme informações da unidade, a ocorrência já foi sanada. |
| Servidor que recebe vantagens calculadas sobre GAE e que não recebe GAE | 1038622 | 0,00 | A unidade aguarda orientação da Coordenação. |

Fonte: testes de auditoria na área de pessoal, cujos resultados estão consolidados na Nota Técnica nº 1.245/2012/DPPCE/DP/SFC/CGU-PR.

No caso da Unidade auditada, as informações prestadas ao Órgão Central são as mesmas consignadas na planilha. A aplicação dos testes de auditoria por parte da equipe, conforme escopo definido, não resultou em constatação de falhas com impacto na gestão da unidade examinada.

# 7 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

## 7.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

### 7.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

### 7.1.1.1 INFORMAÇÃO

**Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de vigilância armada e desarmada na Unidade Avançada de Cáceres/MT.**

**Fato**

A equipe examinou o Processo nº 54242.000042/2011-98, destinado à realização de Pregão Eletrônico nº 024/2011, para a contratação de serviços de vigilância na UA Cáceres, vinculada à Uasg: 373074 - PROJETO FUNDIÁRIO CÁCERES. Do resultado da licitação foi celebrado o Contrato nº 004/2011, data da publicação, 30/12/2011. CNPJ Contratado: 09.130.034/0001-75 BARRA EMPRESA DE SEGURANCA LTDA. Vigência: 31/12/2011 a 30/12/2012. Valor anual total: R$ 120.045,00.

A Portaria MPOG 30, de 17/06/2011, estabeleceu os seguintes valores limites para contratação:

Posto 12 x 36 h diurno: R$ 4.497,35. Posto 12 x 36 h noturno: R$ 5.529,56.

Conforme a planilha orçamentária, o estimado para 1 posto diurno 12x36 desarmado + 1 posto noturno 12x36 armado teve o valor mensal de R$ 11.291,92, correspondente ao valor anual de R$ 135.502,92.

Alguns aspectos do edital se destacam, como a exigência de capital mínimo de 10% do montante da proposta (item 7.1.3.1). Não houve exigência de garantia de execução de serviços cumulada com exigência de capital.

Consta às fls 110-113 o apontamento jurídico que anotou a falta de cronograma físico financeiro para execução do serviço e do plano de trabalho assinado (fls 04 e 05), o que veio a ser atendido, tendo havido a designação de fiscal. O aviso de licitação foi publicado no DOU em 13/12/2011 e o Contrato nº 04/2011 publicado em 30/12/2011.

Em parecer jurídico de 09/11/2012, a procuradoria autoriza a prorrogação de prazo. Submetida a minuta de prorrogação, foi pactuado o valor mensal de R$ 10.003,42, correspondente ao valor anualizado de R$ 120.041,04.

Não foram identificadas irregularidades na contratação.

### 7.1.2 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

### 7.1.2.1 CONSTATAÇÃO

**Realização de licitações sem a observância de critérios de sustentabilidade ambiental.**

**Fato**

Tendo por objetivo verificar a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nos procedimentos licitatórios ocorridos no exercício 2012, a SR-13 foi questionada acerca de tais procedimentos por meio da Solicitação de Auditoria nº 002/201305847, de 12/04/2013. Em resposta, o Incra prestou a seguinte informação por meio do Ofício nº 934/2013:

> *"No quadro abaixo estão relacionadas as compras e contratações em que foram utilizados critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras:"*

Tabela 41: licitações sustentáveis segundo informado pelo Incra/MT

| Nº contrato (no SIASG) | Modal. de Compra | Objeto Contrato (conforme Siasg) | Identificação Item Contrato | CNPJ/ Fornecedor | Fornecedor | Valor Contrato R$ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **09/2012** | **PE-03/2012** | Apoio Administrativo | 23 | 12.441.717/ 0001-58 | Brilhante Adm Ltda | 1.049.400,00 |
| **05/2012** | **PE-04/2012** | Forn.Passagem Aérea | 7 | 11.687.469/ 0001-67 | 9Tour Viagem e Turismo Ltda | 420.000,00 |

Fonte: Ofício nº 934/2013-Incra/SR-13/G, de, 02/05/2013.

Ambos os pregões informados referem-se à contratação de serviços. Nos termos da Instrução Normativa SLTI nº 01/2010, são estes os itens que caracterizam a aquisição de serviços sustentáveis:

> *"Art. 6º Os editais para a contratação de serviços deverão prever que as empresas contratadas adotarão as seguintes práticas de sustentabilidade na execução dos serviços, quando couber:*
> *I – use produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA;*
> *II – adote medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de 2003;*
> *III – Observe a Resolução CONAMA nº 20, de 7 de dezembro de 1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento;*
> *IV – forneça aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços;*
> *V - realize um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;*
> *VI - realize a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será procedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos termos da IN/MARE nº 6, de 3 de novembro de 1995 e do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006;*
> *VII – respeite as Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos; e*
> *VIII – preveja a destinação ambiental adequada das pilhas e baterias usadas ou inservíveis, segundo disposto na Resolução CONAMA nº 257, de 30 de junho de 1999.*
> *Parágrafo único. O disposto neste artigo não impede que os órgãos ou entidades contratantes estabeleçam, nos editais e contratos, a exigência de observância de outras práticas de sustentabilidade ambiental, desde que justificadamente."*

Indagado pela referida Solicitação de Auditoria no sentido de informar se o Incra/MT mantém rotinas que permitam a inserção, nos editais licitatórios, de critérios de sustentabilidade da IN/SLTI-MP nº 1/2010 e da Portaria/SLTI-MP nº 2/2010, a Unidade assim se manifestou:

> *"Cumpre registrar que a partir das auditorias realizadas pela CGU, em que fora apontada a necessidade de estabelecimento de rotina que permitisse a inserção nos editais de critérios de sustentabilidade ambiental, passaram a ser*

*utilizados e inseridos nos editais, conforme registrado no quadro anterior. A inserção de critérios de sustentabilidade ambiental, já constou nos editais de PE – Nº 03/2012 (Item 23/Termo de Referência); PE – Nº 04/2012 (Item 7/Termo Referência).A partir do exercício de 2013, a orientação é para que todos os editais adotem os critérios de sustentabilidade ambiental estabelecidos pela IN/SLTI-MP/Nº 1/2010 e pela Portaria/SLTI-MP/Nº 2/2010. Para tanto além da realização dos procedimentos de rotina, que incluem a consulta a editais de licitação elaborados por outros órgãos, serão verificados os critérios estabelecidos pelos normativos relacionados para cada objeto contratado".*

Em outra questão da SA nº 002/201305847, na qual a equipe solicitou ao Incra/SR-13 que esse informasse se promoveu ou estimulou a capacitação dos membros da equipe de licitação para aquisição de bens e contratação de serviços e obras com critérios de sustentabilidade ambiental, a Unidade assim respondeu:

*"Quanto à informação sobre a promoção ou estímulo à capacitação dos membros da equipe de licitação, tratada na letra "c", registro que não fora realizado evento específico para formação dos servidores que compõe a comissão de licitação desta regional. Existe carência nesse aspecto acima citado, o que é amenizado* [pela] *iniciativa dos servidores em busca do conhecimento, por meio do sistema comprasnet e outros meios de consulta, que possibilitam a atualização sobre a legislação aplicável às compras e contratações. No exercício de 2012, o Incra/Sede, que é responsável pela aplicação da política de capacitação da autarquia, pela primeira vez, promoveu a participação de todos os Pregoeiros das Superintendências Regionais no 7º Congresso Brasileiro de Pregoeiros, realizado todo ano na cidade de Foz do Iguaçu/PR, o que contribui para formação dos servidores".*

Analisando-se os editais dos pregões eletrônicos mencionados na Tabela 41 pelo Incra/SR-13, verifica-se que o Pregão Eletrônico nº 03/2012 teve por objeto a contratação de empresa especializada na prestação, de forma contínua, pelo período de 12 (doze) meses dos serviços de Recepcionista Executiva, Telefonista, Office Boy, Digitador e Operador de Máquina Fotocopiadoras (reprógrafo), com fornecimento de mão-de-obra, para atender à SR-13, conforme especificações e condições constantes do Anexo I - Termo de Referência do Edital.

Por sua vez, o Pregão Eletrônico nº 04/2012 visa à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de reserva, emissão, marcação, remarcação, endosso e fornecimento de passagens aéreas e terrestres, no âmbito nacional, destinadas aos servidores da Autarquia (servidores lotados na Regional, Unidades Avançadas ou ainda da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária da Amazônia Legal no Estado de Mato Grosso); procuradores federais lotados na Regional do Incra/MT ou que estejam exercendo alguma atividade, mesmo que transitória, na Regional; colaboradores eventuais quando em viagem para atendimento de demanda judicial ou extrajudicial de interesse do Incra, ou ainda, para fins de atendimento de demandas objeto de Convênio, observando-se o parâmetro do objeto contratual e os valores estabelecidos na licitação, conforme especificações constantes no Anexo I/Termo de Referência.

Não foram identificados nos respectivos editais elementos que evidenciem o enquadramento de tais licitações nas condições previstas na IN SLTI nº 01/2010.

Além dos casos mencionados, a equipe de auditoria examinou o edital de Tomada de preço nº 1/2012, cujo objeto foi a contratação de empresa jurídica especializada visando a execução de obra civil do prédio sede do INCRA/MT - Reforma de Edificação. Para se enquadrar no critério de obra pública sustentável, o projeto e suas especificações deveriam prever:

*"Art. 4º Nos termos do art. 12 da Lei nº 8.666, de 1993, as especificações e demais exigências do projeto básico ou executivo, para contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser elaborados visando à economia da manutenção e operacionalização da edificação, a redução do consumo de energia e água, bem como a utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental, tais como:*

*I – uso de equipamentos de climatização mecânica, ou de novas tecnologias de resfriamento do ar, que utilizem energia elétrica, apenas nos ambientes aonde for indispensável;*

*II – automação da iluminação do prédio, projeto de iluminação, interruptores, iluminação ambiental, iluminação tarefa, uso de sensores de presença;*

*III – uso exclusivo de lâmpadas fluorescentes compactas ou tubulares de alto rendimento e de luminárias eficientes;*

*IV – energia solar, ou outra energia limpa para aquecimento de água;*

*V – sistema de medição individualizado de consumo de água e energia;*

*VI – sistema de reuso de água e de tratamento de efluentes gerados;*

*VII – aproveitamento da água da chuva, agregando ao sistema hidráulico elementos que possibilitem a captação, transporte, armazenamento e seu aproveitamento;*

*VIII – utilização de materiais que sejam reciclados, reutilizados e biodegradáveis, e que reduzam a necessidade de manutenção; e*

*IX – comprovação da origem da madeira a ser utilizada na execução da obra ou serviço.*

*§ 1º Deve ser priorizado o emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local para execução, conservação e operação das obras públicas.*

*§ 2º O Projeto de Gerenciamento de Resíduo de Construção Civil - PGRCC, nas condições determinadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, através da Resolução nº 307, de 5 de julho de 2002, deverá ser estruturado em conformidade com o modelo especificado pelos órgãos competentes.*

*§ 3º Os instrumentos convocatórios e contratos de obras e serviços de engenharia deverão exigir o uso obrigatório de agregados reciclados nas obras contratadas, sempre que existir a oferta de agregados reciclados, capacidade de suprimento e custo inferior em relação aos agregados naturais, bem como o fiel cumprimento do PGRCC, sob pena de multa, estabelecendo, para efeitos de fiscalização, que todos os resíduos removidos deverão estar acompanhados de Controle de Transporte de Resíduos, em conformidade com as normas da Agência Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, ABNT NBR nºs 15.112, 15.113, 15.114, 15.115 e 15.116, de 2004, disponibilizando campo específico na planilha de composição dos custos.*

*§ 4º No projeto básico ou executivo para contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser observadas as normas do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO e as normas ISO nº 14.000 da Organização Internacional para a Padronização (International Organization for Standardization).*

*§ 5º Quando a contratação envolver a utilização de bens e a empresa for detentora da norma ISO 14000, o instrumento convocatório, além de estabelecer diretrizes sobre a área de gestão ambiental dentro de empresas de bens, deverá exigir a comprovação de que o licitante adota práticas de desfazimento sustentável ou reciclagem dos bens que forem inservíveis para o processo de reutilização."*

O exame do termo de referência do Edital (TP 01/2012 - Especificações Técnicas) confirma não haver tais previsões. A autorização para realização de licitação pelo Superintendente deve observar critérios sustentabilidade ambiental, em conformidade com os princípios estabelecidos pela IN SLTI/MPOG nº 01/2010.

**Causa**

A divisão de administração não elaborou e o Superintendente Regional do Incra/MT homologou processos licitatórios cujos editais para aquisições de bens ou serviços possibilitem o aumento do grau de eficiência energética dos bens ou imóveis, nem previu que a destinação e uso sustentável de agregados reciclados nas obras contratadas, nem priorizou a racionalização e o consumo de bens reciclados e recicláveis, na forma prevista na IN SLTI nº 01/2010. Outra causa é a falta de capacitação dos servidores responsáveis pela elaboração dos editais de licitação acerca da adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nesses editais.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Em atendimento ao Ofício nº 14200/2013/GAB/CGU-Regional/MT, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os atos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do OFÍCIO/Nº 1073/2013-INCRA/SR-13/G, de 22/05/2013, conforme transcrito:

*"Com o intuito de adequar as licitações realizadas por esta regional ao estabelecido na IN/SLTI-MT nº 1/2010 e da Portaria/SLTI-MP nº 2/2010, a Comissão de Licitação tem incluído nos editais em tramitação a obrigatoriedade de apresentação de declaração sobre o cumprimento dos critérios de sustentabilidade ambiental (cópia em anexo)".*

**Análise do Controle Interno**

Não basta que fornecedores produzam declarações afirmando que atendem aos critérios de sustentabilidade ambiental para que a Administração julgue estarem satisfeitas as medidas visando alcançar tais objetivos. Tal qual foi demonstrado por meio de transcrição no campo fato deste relatório, a IN SLTI nº 01/2010 tem um alcance muito maior do que alcançam as iniciativas do Incra/MT e foi por isso que a equipe de auditoria entendeu ser necessária a reprodução dos artigos considerados mais relevantes da norma. Foram mencionados exemplos em processos licitatórios conduzidos pelo Incra/SR-13 que deveriam conter tais princípios, de forma a se poder classificá-los como tendo atingido padrões de sustentabilidade, mas o que se constatou é a inexistência de gestão de contratações na Unidade norteada por critérios ambientais.

Ressalta-se que a IN nº 01/2010 requer decisões relevantes por parte da Administração, não somente no sentido de solicitar declarações de fornecedores. Por sinal, exigir declarações genéricas ou não especificas dá margem a futura discricionariedade por parte do gestor público na execução contratual. É na elaboração dos editais de licitações para a aquisição de bens ou serviços que a Administração pode possibilitar que as compras públicas atinjam aos fins do disposto no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual a licitação, dentre outros objetivos, destina-se à promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

O princípio da sustentabilidade foi introduzido na norma geral de licitações pela Lei nº 12.349/2010, reforçando o respaldo legal dos procedimentos previstos na

mencionada Instrução Normativa da SLTI. Portanto, deixar de adotar os critérios previstos na IN nº 01/2010 também significa descumprir a Lei. Por isso, fica mantida a constatação, para fins de monitoramento das recomendações nos exercícios subsequentes.

**Recomendações:**
Recomendação 1: Promover capacitação para os servidores responsáveis pelas compras e contratações, com vistas à inserção dos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, observando, no que couber, a IN SLTI nº 01/2010.

Recomendação 2: Monitorar, por meio de indicadores, a sustentabilidade de despesas realizadas no Incra/MT.

## 7.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

## 7.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

### 7.2.1.1 INFORMAÇÃO

**Controles Internos Adm. - Licitações.**

**Fato**

Foi avaliado o Ambiente de Controle relativo às licitações na Unidade de forma a identificar as práticas operacionais e de rotinas relacionados à gestão de compras e contratações, buscando estabelecer o grau de clareza e objetividade na execução das tarefas que integram essa área, bem como verificar a existência de avaliação de risco em relação a pontos críticos no desempenho da gestão de compras e contratações.

Além desses efeitos, buscou-se analisar a eficácia das medidas corretivas adotadas no caso de desvios no cumprimento das metas estabelecidas pela UJ, compatíveis com os riscos identificados em termos de relevância, criticidade, materialidade.

O resultado será demonstrado nas constatações que identificaram, nas despesas efetuadas por meio de inexigibilidade ou de dispensa de licitação, irregularidades que irão merecer um tratamento específico.

### 7.2.1.2 CONSTATAÇÃO

**Falta de planejamento acarretou prorrogações sucessivas em contrato emergencial por dispensa de licitação, ultrapassando o prazo legal de 180 dias sem conter demonstração da vantagem econômica a cada prorrogação e resultado em prejuízo estimado R$ 68.460,00 pela demora na realização de nova licitação.**

**Fato**

Para fins de contextualização desta constatação, informa-se que foram analisados os autos do Processo nº 54240.000384/2012-17, da dispensa de licitação nº 01/2012, que representou 73,20% do total de gastos com dispensa de licitação pelo Incra/MT no exercício de 2012. Refere-se à Dispensa de Licitação nº 01/2012, tendo

por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de apoio administrativo. O exame dos autos teve por objetivo apurar a fundamentação para a contratação por emergência, com base no artigo 24, inciso IV, da Lei 8666/1993, de empresa para fornecimento mão-de-obra para apoio administrativo. Apurou-se que tal emergência fora decorrente de inadimplência contratual da empresa anteriormente contratada, Airos Comércio e Manutenção Ltda., CNPJ 04.774.128/0001-63, titular do Contrato nº 16/2010, celebrado em 13/12/2010 e publicado em 17/12/2010, que foi decorrente de pregão eletrônico realizado para fins de contratação de prestação de serviços de apoio administrativo.

Diante do inadimplemento contratual da prestadora de serviços até então contratada, foi necessário que o Incra SR13 rescindisse tal contrato, tendo inclusive ajuizado Ação Cautelar Inominada em Vara da Justiça Federal de Cuiabá, requerendo a determinação de bloqueio de contas dos sócios proprietários em face do não pagamento das verbas salariais dos empregados terceirizados contratados, não obstante tivesse o Incra/MT adimplido com suas obrigações decorrentes do contrato. Além das sanções administrativas, tornou-se necessária a penalização no SICAF da contratada e a rescisão unilateral dos termos contratuais. Nesse sentido, conforme dados do processo nº 54240.000384/2012-17, abaixo transcrito pois se trata de aspecto relevante desta constatação, orientava a Procuradoria Especializada que o Incra/MT instruísse, simultaneamente, dois processos:

> *"a) um contendo instrução de novo processo licitatório para fins de contratação de pessoal de apoio administrativo para o Incra/MT";*
>
> *"b) outro processo, de contratação emergencial, por dispensa de licitação, de modo a suprir os serviços de apoio administrativo enquanto pendente de conclusão a licitação prevista na alínea anterior".*

Ainda a título de informação, com base na urgência da contratação de pessoal, foi elaborado Termo de Referência (fls. 22-44) para fins de contratação de empresa especializada na prestação de serviços de recepcionista, telefonista, office boy, digitador e operador de fotocopiadora, a fim de "*garantir a operacionalização integral das atividades finalísticas de forma contínua*". Foram previstos postos de serviços a serem ocupados por 46 trabalhadores. Após o parecer jurídico favorável dado pela Procuradoria Federal Especializada do Incra/MT (fl. 176 a 182), concluiu o Incra/MT pela legalidade do processo de dispensa de licitação, ratificado pela homologação do dirigente máximo da Unidade à folha 184, sendo o objeto adjudicado à empresa Rachel Rockenbach EPP, CNPJ 09.576.957/0001-55, ao valor mensal de R$ 101.143,01 (fl. 189), sendo publicado no DOU em 12/03/2012, com termo inicial em 09/03/2012 e vigência até 06/06/2012.

Apurou-se, no curso dos trabalhos de auditoria, que não houve presteza na instrução de processo de licitação que foi constituído de forma simultânea ao de dispensa, conforme orientação dada pela Procuradoria Especializada do Incra/MT. Posteriormente à contratação inicial por meio da dispensa, conforme exposição de motivos às fls. 249-252, foi necessária uma primeira prorrogação de contrato de prestação de serviços, de vez que o pregoeiro alegou que ainda estava em andamento o processo de pregão eletrônico, instruído no Processo nº 54240.000383/2012-64, destinado à contratação de serviços terceirizados. Sendo o caso submetido à Procuradoria Especializada, essa emitiu parecer favorável à prorrogação contratual (fls. 253-256), do que resultou o Primeiro Termo aditivo nº 01/2012, assinado em 01/06/2012, com vigência até 05/08/2012 (publicado no DOU em 08/06/2012).

Diante da não conclusão do certame licitatório antes da vigência da prorrogação, foi solicitado pela Divisão de Administração um segundo aditivo contratual de prazo, cujo novo termo foi aprovado pela Procuradoria Jurídica em 03/08/2012 (fls. 292-293), passando essa Segunda prorrogação contratual ter a vigência de 06/08/2012 a

04/09/2012. Em 31/08/2012, "*dado a imprevistos decorrentes do processo licitatório que impediram a sua conclusão dentro do prazo de 180 dias"* (fl. 317), a Procuradoria analisou a juridicidade pedido de prorrogação formulado pela Divisão de Administração, por mais 60 dias da contratação emergencial. Em seu parecer, lembrou a Procuradoria que "*os servidores do INCRA, em nível nacional, estão em greve desde 21 de junho de 2012, sem data prevista para encerramento, o que, segundo o setor de pregão, também prejudicou o seu trabalho em razão das várias vezes em que foi impedida a entrada de servidores" (fl. 319).* Com esses argumentos, o dirigente máximo assinou, junto ao contratado, a Terceira prorrogação contratual, com vigência de 05/09/2012 a 03/11/2012.

Quanto à greve iniciada em junho de 2012, esse evento não teria causado maiores transtornos ao Incra/MT se, por ocasião das iniciativas visando à Dispensa de Licitação nº 01/2012, a Unidade houvesse adotado medidas concomitantes para a instauração do procedimento licitatório, conforme foi exposto no Parecer Jurídico da Procuradoria Especializada.

A auditoria apurou, com base no histórico de processos de contratação prorrogados pela Unidade, que a causa básica para o atraso na realização do Pregão derivou do costume de se postergar a execução das licitações para o limite máximo possível, incluindo na contagem eventuais prorrogações por até 180 dias da data de início da contratação emergencial. Assim, o Incra/MT não confere a agilidade necessária para, já no primeiro momento de vigência das contratações por dispensa, instruir adequadamente o regular processo licitatório.

Com o advento da greve, esse planejamento que se sustenta em adiar as decisões até o prazo final ruiu, uma vez que a retomada dos trabalhos ocorreu apenas em 11 de setembro de 2012. Esse fato acarretou uma vigência total que não se amolda ao previsto na legislação, de 240 dias (entre 09/03/2012 e 04/11/2012), período em que esteve vigente a contratação por dispensa com base em emergência da empresa Rachel Rockenbach EPP, CNPJ 09.576.957/0001-55.

Apenas quando foi assinado, em 05/11/2012, o contrato com a empresa CNPJ 12.441.717/0001-58 - Brilhante Administração e Serviços Ltda. - EPP, licitada por Pregão Eletrônico, foi restabelecida a contratação do serviço mediante o devido processo licitatório.

Considerando que, via de regra, a contratação de serviços em caráter emergencial não pode ultrapassar prazo superior a 180 dias, contados do início de vigência da contratação emergencial, é dever da Administração instaurar imediatamente, de forma concomitante à dispensa, o regular processo licitatório, adotando todos os meios possíveis visando dar celeridade ao processo licitatório.

Outro aspecto considerado pela equipe de auditoria é que, ainda que a prorrogação da vigência dos contratos de serviços continuados seja admitida pela legislação, a Administração deve comprovar em cada prorrogação que está obtendo os melhores preços e condições existentes no mercado e isso deve constar expressamente dos autos, o que não ocorreu no caso relatado. Não foram feitas novas pesquisas de preços para amparar os termos aditivos das prorrogações contratuais.

Ressalta-se que não está em discussão apenas o prazo da prorrogação em si, posto que o TCU julgou, em um caso específico, que o limite de 180 dias para execução de serviços emergenciais, referido no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, "*pode ser ultrapassado, em caráter excepcional, quando isso for indispensável para a preservação do bem protegido*", a exemplo do que consta no Acórdão nº 2024/2008 – Plenário.

No entanto, é preciso deixar claro que o Acórdão mencionado se refere à execução de obra, cuja interrupção em face do fim da vigência contratual poderia causar maior dano que a manutenção da vigência por meio de nova prorrogação. Porém, no

caso ocorrido no Incra/MT, em exame, trata-se de contratação de pessoal terceirizado (que, por definição, não atuam em atividades finalísticas do órgão), o que não guarda correlação com a natureza do "bem protegido" mencionado no Acórdão nº 2024/2008.

Em síntese, este item aponta a prática rotineira da Unidade de efetuar prorrogações contratuais de serviços, ainda que se trate daquelas feitas em caráter emergencial, decorrentes da falta de planejamento da Superintendência Regional.

**Causa**

Ausência de planejamento por parte da Divisão de Administração para a contratação de prestador de serviços, por meio de procedimento licitatório, de forma a evitar que o prazo máximo de 180 dias de vigência em contratação emergencial fosse descumprido.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Em atendimento ao Ofício nº 14200/2013/GAB/CGU-Regional/MT, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os atos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do OFÍCIO/Nº 1073/2013-INCRA/SR-13/G, de 22/05/2013, conforme transcrito:

*"Como informado na descrição do fato relacionado a essa constatação, esta regional enfrentou dificuldades para conclusão da contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio administrativo. Apesar de devidamente instruído o processo nº 54240.000383/2012-64, formalizado por esta regional em 15/02/2012, que registra a previsão de abertura do Pregão Eletrônico nº 03/2012, no dia 12/07/2012, às 10 horas, foram enfrentadas dificuldades, conforme registrado no parecer do pregoeiro desta Unidade (cópia em anexo). Cabe enfatizar que a manifestação do pregoeiro ocorreu ainda dentro do prazo de 180 dias estabelecido pela legislação, registrando a convocação da 11ª colocada no certame. Diante da situação excepcional vivida pela Regional no sentido de que várias das classificadas do processo licitatório não foram homologadas, o que demonstra as dificuldades enfrentadas pelo setor para concluir a licitação, da iminência de encerramento do contrato em questão e da precípua necessidade de tais serviços para guarnecer a Autarquia, não restou outra alternativa, em nosso sentir, a não ser a prorrogação da contratação, em caráter emergencial, por mais 60 dias. Ressaltamos ainda que tal decisão foi embasada em jurisprudência consolidada do TCU, que admite a possibilidade de prorrogação excepcionalíssima do prazo de 180 dias no caso de contratação emergencial, o que se aplicaria ao caso em tela, conforme parecer exarado pela Procuradoria desta regional".*

**Análise do Controle Interno**

Não obstante as dificuldades administrativas da Unidade para conduzir licitações em 2012, restaram incontestáveis os fatos apontados, confirmados pelas informações prestadas na própria manifestação do gestor.

Se, como alega a Unidade, o processo nº 54240.000383/2012-64, destinado à realização de Pregão Eletrônico nº 03/2012, foi aberto em 15/02/2012 e simultaneamente com o processo de dispensa, não se justifica que essa licitação preveja a abertura das propostas apenas em 12/07/2012, isto é, cinco meses depois da autuação do processo de pregão eletrônico.

Além disso, se o termo inicial da dispensa foi 09/03/2012, com vigência até 06/06/2012, então o próprio Incra/MT já contava como certo que haveria a prorrogação da contratação emergencial. Os fatos, portanto, atestam que o planejamento de licitações contribui para postergar decisões, tendo a autoridade levado em conta a possibilidade de prorrogação de contratações ao limite do admitido legalmente.

Pela demora do Incra/MT em agilizar o processo licitatório, apurou-se um prejuízo correspondente ao tempo em que foi prorrogado o contrato com a prestadora de serviços Rachel Rockenbach EPP, CNPJ 09.576.957/0001-55, assim considerado:

- Primeira prorrogação contratual: vigência de 06/06/2012 a 05/08/2012;
- Segunda prorrogação contratual: vigência de 06/08/2012 a 04/09/2012;
- Terceira prorrogação contratual: vigência: 05/09/2012 a 03/11/2012.

Temos, portanto, cinco meses de prorrogação contratual considerada prejudicial ao interesse da Administração.

Após as prorrogações, a licitação finalmente foi realizada, nos termos do Processo nº 54240.000383/2012-64, na modalidade de Pregão Eletrônico nº 03/2012, resultando no contrato firmado com a empresa Brilhante Administração e Serviços Ltda., com vigência de 05/11/2012 a 04/11/2013 e valor mensal de R$ 87.450,00. Considerando os contratos firmados por dispensa e por pregão, há uma diferença mensal de pagamento a maior na fase da dispensa de R$ 13.693,01.

Não obstante as justificativas da Unidade, a cada mês da prorrogação contratual havia um gasto a maior da ordem de R$ 13 mil que onerava o Incra/SR-13. São fatos incontroversos, diante dos quais fica mantida a constatação.

**Recomendações:**

Recomendação 1: Instituir rotina de procedimentos que garanta o atendimento do prazo de 180 dias, nos casos em que houver necessidade de dispensa em compras ou serviços emergenciais enquadrados no inciso IV, artigo 24, da Lei nº 8.666/93, incluindo a constituição de dois processos administrativos simultâneos, um para iniciar o novo processo licitatório a ser realizado, outro para a contratação emergencial enquanto pendente de conclusão a licitação

Recomendação 2: Instituir rotina para, havendo necessidade de prorrogação de prestação de serviço continuado, contratado por dispensa de licitação fundamentada no inciso IV, artigo 24, da Lei nº 8.666/93, passar a Unidade a demonstrar nos autos a vantagem econômica a cada ato da prorrogação.

## 7.2.1.3 CONSTATAÇÃO

**Falta de demonstração de economicidade em processo de contratação, por inexigibilidade, de empresa especializada na prestação de serviços de assistência técnica para duas fotocopiadoras da marca Minolta, considerando a alternativa de locação de equipamentos de outras marcas.**

**Fato**

A equipe de auditoria selecionou o Contrato nº 23/2010, decorrente do processo nº 54240.000005.2012-81, referente à Inexigibilidade de Licitação nº 022/2010, cujo extrato foi publicado no DOU em 30/12/2010, sendo contratada a empresa CNPJ

73.882.136/0001-46, F. Rocha & Cia Ltda., para vigência contratual inicial de 16/12/2010 a 15/12/2011.

O valor contratado inicialmente foi de R$ 43.200,00 e a data de assinatura do contrato foi 16/12/2010. O fundamento legal utilizado, o artigo 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, é indicado para quando ocorre a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 da Lei que tenham natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

O contrato consta à fls. 02-09 do processo. Por falha formal, falta no processo a folha do contrato referente às alíneas (a, b, c, d). O objeto foi a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de assistência técnica com fornecimento de insumos, peças de reposição e mão-de-obra para duas fotocopiadoras, conforme termo de referência. A justificativa para a inexigibilidade é que se trata da única assistência técnica autorizada em Cuiabá para manutenção do equipamento de fotocopiadora de marca Minolta, de propriedade do Incra-SR13.

O primeiro Termo Aditivo foi assinado em 16/05/2011, tendo havido repactuação, que foi publicada no DOU em 31/5/2011. Houve redução do valor anual do contrato, de R$ 43.200,00 para R$ 33.600,00.

Tabela 42. Ordens bancárias emitidas em 2012. Favorecido CNPJ 73.882.136/0001-46.

| **NÚMERO da OB** | **Data da ordem bancária** | **VALOR R$** |
|---|---|---|
| 800019 | 26/01/2012 | 2.088,00 |
| 800169 | 08/03/2012 | 2.087,40 |
| 800421 | 13/04/2012 | 2.087,40 |
| 800661 | 14/05/2012 | 2.087,40 |
| 800788 | 05/06/2012 | 2.087,40 |
| 800897 | 19/06/2012 | 2.087,40 |
| 801122 | 03/10/2012 | 1.374,80 |
| 801124 | 04/10/2012 | 2.800,00 |
| 801215 | 15/10/2012 | 2.087,40 |
| 801568 | 03/12/2012 | 4.174,80 |
| 801847 | 26/12/2012 | 2.087,40 |
| | TOTAL | 25.049,40 |

Fontes: processo de pagamentos nº 54240.000005.2012-81 e SIAFI 2012. Valores líquidos, após deduzidos os encargos contratuais.

Não há demonstração no processo da economicidade da alternativa frente a outras opções de mercado. Ainda que o equipamento seja de propriedade do Incra, falta indicar quais seriam os gastos caso o gestor, antes de prorrogar a contratação, já efetuada sem licitação, cotasse junto a outros fornecedores do mesmo tipo de serviço de fotocópias e avaliasse se convém manter um contrato para inspeções programadas, ainda que a assistência técnica não fosse, de fato, acionada. Em situações similares, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem orientado as Unidades a "*observar, nas prorrogações de contratos, com ou sem repactuação de preços [como indispensável] a prática de consulta/pesquisa de preços de mercado, de modo a aferir se as condições e preços contratados continuam mais vantajosos para a Administração, na forma preconizada no art. 57, inciso II, da Lei no 8.666/1993*", conforme o Acórdão TCU Nº 1913/2006 Segunda Câmara.

Após o fim dos trabalhos de campo de auditoria, a equipe da CGU observou ter sido publicado no Diário Oficial da União, Seção 3, de 18/12/2012, o extrato do Termo Aditivo nº 3/2012, pelo qual o Incra prorrogou por mais doze meses o contrato com a referida contratada, que passou a ter nova vigência para o período de 16/12/2012 a 15/12/2013, sendo mantido o valor anual de R$ 33.600,00.

**Causa**

Ausência de rotina da Divisão de Administração de consulta/pesquisa de preços de mercado em seus processos de composição de custos, de forma a comparar o resultado econômico de uma possível contratação com alternativas existentes no mercado.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Em atendimento ao Ofício nº 14200/2013/GAB/CGU-Regional/MT, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os atos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do OFÍCIO/Nº 1083/2013-INCRA/SR-13/G, de 23/05/2013, conforme transcrito:

*"Considerando a orientação dessa Controladoria, será providenciada pela Divisão de Administração desta regional a realização de estudo sobre a opção mais vantajosa para prestação do serviço".*

**Análise do Controle Interno**

O levantamento de custos que se propõe a estudar nessa contratação por inexigibilidade se destina a verificar se a fotocopiadora gera muita necessidade de manutenções ao longo do ano. Considerando que o contrato prevê pagamento fixo, poderia haver ganhos na manutenção do contrato por inexigibilidade, economia essa decorrente do fato de que a SR-13 pagaria por uma prestação do serviço em valores inferiores aos gastos que teria em hipóteses alternativas de prestação de serviços, ou não, a ser demonstrado no processo de inexigibilidade. Em síntese, a equipe de auditoria entende ser necessário um exame das condições econômicas da contratação, ainda que se trate de serviço que somente possa ser prestado por fornecedor específico.

O gestor, pela manifestação, se propõe a tomar as medidas necessárias para levantar os custos econômicos de reprografia, comparando-o com os custos do contrato feito com base em inexigibilidade. Como o fato observado ocorreu em 2012 e a solução foi proposta para ser implementada em 2013, fica mantida a constatação para fins de acompanhamento de recomendações.

**Recomendações:**
Recomendação 1: Efetuar estudo sobre o custo de licitar a locação de fotocopiadora, incluindo manutenção corretiva e preventiva, fornecimento e substituição de peças, componentes, softwares de gerenciamento, materiais, exceto papel.

Recomendação 2: Realizar licitação de serviços de locação de fotocopiadora, em sendo essa a opção mais vantajosa quando comparada à manutenção do equipamento existente da marca Minolta.

Recomendação 3: Adotar rotina de demonstração, em seus processos de inexigibilidade, da composição de custos comparando com outras alternativas de mercado.

## 7.2.2 FISCALIZAÇÃO INTERNA

### 7.2.2.1 CONSTATAÇÃO

**Intempestividade na adoção de sanções contratuais contra empresa especializada na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos e instalações prediais.**

**Fato**

A equipe de auditoria da CGU analisou o Processo Administrativo nº 54240.000208/2012-77 contendo os autos do Pregão Eletrônico nº 018/2011, que originou o Contrato nº 03/2012. Trata-se da contratação de empresa especializada em manutenção preventiva e corretiva de equipamentos e instalações prediais na Superintendência Regional do INCRA-MT, no município de Cuiabá-MT, nas funções de técnico de bombeiro hidráulico, eletricista, engenheiro eletricista, telhadista, pedreiro e carpinteiro, conforme as condições estabelecidas no Termo de Referência, parte integrante do edital da licitação.

Foi contratado o fornecedor CNPJ 02.223.572/0001-65 - Benfort Construções Ltda., cujo termo de vigência contratual abrange o período de 27/01/2012 a 26/01/2013, no valor total de R$ 162.300,00. Pela cláusula 21.1 do Contrato, o Incra deveria pagar à empresa vencedora pela execução dos serviços o preço mensal, conforme discriminado na Planilha de Custos e Formação de Preços da Contratada. Na cláusula 21.3 consta que os serviços eventuais deverão ser faturados em nota fiscal separada dos serviços permanentes, devidamente discriminadas.

Dentre as obrigações do contratado, consta no item 22.1 que, pela inexecução total ou parcial dos serviços previstos no contrato, pela execução desses serviços em desacordo com o estabelecido no contrato, ou pelo descumprimento das obrigações contratuais, o Incra pode, garantida a prévia defesa, e observada a gravidade da ocorrência, aplicar à contratada as seguintes sanções: advertência; multa; suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 anos; e declaração de inidoneidade.

No caso em exame, o contratado não possui autorização do fisco municipal para emitir nota fiscal de material, emitindo apenas notas referentes a serviços. Assim, ficou impossibilitado de providenciar o faturamento necessário para o ressarcimento, pelo Incra, das despesas incorridas na forma prevista em contrato, uma vez que tais despesas se dão predominantemente com materiais utilizados na execução do serviço.

Em face da impossibilidade de emissão de nota fiscal pelo contratado, fato esse alheio à vontade da Administração contratante, o fornecedor suspendeu unilateralmente a prestação dos serviços, sem prévio ajuste visando à rescisão contratual. Ao deixar de aplicar as medidas administrativas cabíveis, a Superintendência Regional atrasou, injustificadamente, a abertura de um novo processo de licitação visando contratar outro fornecedor para a prestação do serviço.

**Causa**

A Divisão de Administração não tomou as medidas administrativas cabíveis contra fornecedor que suspendeu a prestação de serviços, como a advertência à empresa e, na falta de pronto restabelecimento do serviço, a rescisão contratual unilateral por descumprimento de obrigações por parte do fornecedor, conforme as penalidades previstas em contrato.

**Manifestação da Unidade Examinada**

A CGU/MT deu ciência ao gestor das constatações deste relatório para fins de manifestação do contraditório. Em resposta, recebeu dois ofícios com as defesas, respectivamente o OFÍCIO/Nº 1073/2013-INCRA/SR-13/G, de 22/05/2013, e o OFÍCIO/Nº 1083/2013-INCRA/SR-13/G, de 23/05/2013. Em nenhum deles foi abordado o tema tratado nesta constatação.

**Análise do Controle Interno**

O motivo da inserção desta constatação é que a Unidade tem o dever de adotar as medidas cabíveis diante de práticas pelos fornecedores que prejudiquem a regular prestação dos serviços contratados.

Conforme tem julgado o TCU, a exemplo do Acórdão nº 3346/2012, Plenário, e do Acórdão nº 2558/2006, 2ª Câmara, *"o âmbito de discricionariedade na aplicação de sanções em contratos administrativos não faculta ao gestor, verificada a inadimplência injustificada da contratada, simplesmente abster-se de aplicar-lhe as medidas previstas em lei, mas sopesar a gravidade dos fatos e os motivos da não execução para escolher uma das pena exigidas nos arts. 86 e 87 da Lei 8.666/92, observado o devido processo legal"*.

Não é conduta discricionária do gestor a imposição de sanções, mas vinculada, inclusive quando se tratar de responsabilidade administrativa. A ausência de discricionariedade se refere, especialmente, aos pressupostos de imposição da sanção. Não basta a simples previsão legal em contrato da existência da sanção. A imposição de sanções administrativas depende da previsão tanto da hipótese de incidência quanto consequência.

Dentre as espécies de sanções cabíveis, a advertência, sanção mais branda entre as elencadas na Lei de Licitações, consiste em um aviso expresso emitido pela Administração ao licitante ou ao contratado, no intuito de que este cumpra regularmente o que foi pactuado. A multa, sendo uma sanção de natureza pecuniária que se destina a punir o licitante ou o contratado que deixou de cumprir suas obrigações, deveria ter sido fixada no instrumento convocatório e ou no contrato. Quando não é, como foi o caso, isso inviabilizaria sua aplicação. Outra hipótese é a suspensão do direito de participar de certames licitatórios e ou de contratar com a Administração, que consiste em sanção mais branda que a declaração de inidoneidade e é aplicada em razão de fatos culposos do contratado.

Diante da ausência de providências do Incra/MT quanto à aplicação de sanções administrativas previstas em contrato, contrariando dispositivo da Lei de Licitações, e em face da interrupção indevida da prestação de serviços por culpa exclusiva do contratado, fica mantida a constatação.

**Recomendações:**

Recomendação 1: Adotar as medidas administrativas cabíveis por descumprimento de obrigações por parte do fornecedor.

Recomendação 2: Em sendo o caso, providenciar a abertura de um novo processo de licitação visando contratar outro fornecedor para a prestação do serviço.

## 7.3 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

### 7.3.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

#### 7.3.1.1 CONSTATAÇÃO

**Descumprimento de prazos legais para as análises das prestações de contas de transferências voluntárias a cargo da Unidade.**

**Fato**

Foram avaliadas as rotinas de análise de prestações de contas nas transferências voluntárias concedidas pelo Incra/SR-13, incluindo a elaboração dos relatórios de fiscalização por parte do convenente, que se encontram registradas no Siafi em status de prestação de contas com prazo expirado até 31/12/2012, com valores a comprovar, isto é sem prestação de contas pelo convenente, ou a aprovar, aquelas com prestação de contas realizada, mas pendente de análise ou de elaboração de relatório técnico pelo Incra.

Conforme dados obtidos no Sistema Siafi Gerencial 2012, houve no balanço do exercício oito processos a comprovar, no total de R$ 21.999.505,97, e quarenta e oito a aprovar, representando esses o total de R$ 33.559.949,84.

No Parecer da Auditoria Interna do Incra/MT foi apresentada a situação dos quantitativos de convênios celebrados sob a vigência da IN STN nº 01/1997 e dos regidos pelo Decreto nº 6170/2007. Da tabela, é possível evidenciar a baixa produtividade nas análises de prestações de contas realizadas em 2012, deduzida a partir da pequena variação entre as quantidades de convênios existentes em 31/12/2011, cujos convenentes haviam prestado contas, e a quantidade existente em 31/12/2012. Comparando-se as informações dos Sistemas SIAFI e Siconv com os dados fornecidos pelo Setor de Convênios ligado à Divisão de Administração/SR-13, encarregado de análise de prestação de contas dos convênios do Incra/MT; pelo Setor responsável pela análise de prestação de contas dos recursos oriundos do PAC - Consolidação de Assentamentos e pelo Setor de Engenharia/SR-13, que cuida da fiscalização in loco da realização do objeto, os dois últimos vinculados à Divisão de Desenvolvimento/SR-13. Observou-se o baixo percentual nas análises de prestações de contas (conceito que inclui as realizações de fiscalizações destinadas à elaboração dos relatórios técnicos). Observaram-se pendências nos convênios abaixo realizadas em relação às metas de fiscalizações pactuadas, destacando-se os seguintes convênios:

Tabela 43: Convênios com status a comprovar, não fiscalizados e aguardando relatórios técnicos para conclusão das análises da prestações de contas.

| SIAFI | CONVENENTE | VALOR R$ | OBJETO DO CONVÊNIO | PRAZO PREST CONTAS |
|---|---|---|---|---|
| 454959 | Intermat | 2.475.900,00 | MEDIÇÃO DE 5.537 LOTES | 15/02/2004 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 505780 | Assoc. Mor. e Pequenos Produtores Rurais Da Fazenda Santo Antônio Da Fartura | 2.179.747,74 | PAC SANTO ANTÔNIO DA FARTURA | 01/03/2011 |
| 543288 | Várzea Grande Pref.Mun. | 1.664.097,00 | CONSTRUÇÃO DE CENTRO DE FORMAÇÃO | 21/12/2008 |
| 724085 | Tangara Da Serra Pref.Mun. | 1.335.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 18/07/2011 |
| 506175 | Central De Assoc. De Pequenos Produtores Rurais .Campo Verde, MT | 1.255.415,34 | PCA CAMPO VERDE | 28/02/2012 |
| 627443 | Pref.Mun. Canabrava Do Norte | 1.225.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 24/07/2009 |
| 724181 | Pref.Mun. Nova Guarita | 1.194.443,80 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 07/09/2012 |
| 595802 | Confresa Pref.Mun. Municipal | 949.500,74 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 16/01/2010 |
| 724615 | Matupá Pref.Mun. | 900.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 05/09/2012 |
| 718679 | Santa Terezinha Pref.Mun. | 865.000,00 | CONSTRUÇÃO DE PONTES DE MADEIRA | 01/03/2012 |
| 627360 | Pref. Munic. De Vila Bela da S. Trindade | 800.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 01/03/2010 |
| 627565 | Pref.Mun. Santa Cruz Do Xingu | 744.000,00 | CONSTRUÇÃO DE PONTE DE MADEIRA | 26/04/2009 |
| 505778 | Cooperativa Regional Dos Produtores Agropecuários Da Guapirama | 680.745,19 | PCA NO PA GUAPIRAMA | 28/08/2012 |
| 627512 | Santa Terezinha Pref.Mun. | 658.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 27/02/2010 |
| 723257 | Nova Brasilândia Pref.Mun. | 650.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 07/09/2012 |
| 723065 | Pref.Mun. Comodoro - MT | 600.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 30/11/2012 |
| 724603 | Pref.Mun. Tabaporã | 600.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 11/04/2012 |
| 724957 | Pref.Mun. Mirassol D'oeste | 600.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 06/12/2012 |
| 516730 | Assoc. De Pequenos E Minis Produtores Rurais Da Assoc.São Joao Do Sape | 506.129,60 | PCA PA CAMPO LIMPO | 01/03/2011 |
| 717770 | Pref.Mun. Jauru | 501.424,07 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 05/01/2012 |
| 596629 | Poconé Pref.Mun. | 498.700,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 01/03/2010 |
| 518844 | Cooperativa Mista Dos Produtores Rurais De Poconé Ltda. | 453.625,00 | ATES, A 600 FAM. | 27/11/2008 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 723708 | Pref.Mun. Castanheira | 450.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 13/09/2011 |
| 627638 | Várzea Grande Pref.Mun. | 444.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 28/04/2009 |
| 529046 | Pref.Mun. Cotriguaçu | 400.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 08/09/2006 |
| 723259 | Nortelândia Pref.Mun. | 359.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 05/06/2011 |
| 518840 | Sindicato Dos Trabalhadores Rurais De Vila Rica/MT | 353.201,66 | ATES A 500 FAMÍLIAS | 28/03/2008 |
| 718681 | Pref.Mun. Vera | 300.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 01/12/2012 |
| 594833 | Pref.Mun. Campo Verde | 300.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 18/11/2009 |
| 724609 | Juína Pref.Mun. | 300.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 12/12/2011 |
| 596008 | Tangara Da Serra Pref.Mun. | 278.645,52 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 17/08/2008 |
| 629137 | Unemat | 249.600,00 | CURSO DE AGRONOMIA, PARA 52 ALUNOS. | 01/03/2011 |
| 723983 | Pref.Mun. Carlinda | 240.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 29/11/2012 |
| 717767 | Pref.Mun. Jauru | 215.579,64 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 07/12/2012 |
| 726142 | Pref.Mun. Tabaporã | 200.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 29/12/2012 |
| 726148 | Juara Pref.Mun. | 200.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 06/12/2012 |
| 596609 | Santa Terezinha Pref.Mun. | 150.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 01/11/2008 |
| 596017 | Pref.Mun. Santa Cruz Do Xingu | 135.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 14/02/2009 |
| 598817 | Pref.Mun. Comodoro - MT | 99.876,54 | CONSTRUÇÃO PONTE MADEIRA | 07/09/2008 |
| 619175 | Prod. Rurais De Capão Verde | 82.650,00 | EXECUÇÃO DE PDA, LAU. | 10/10/2008 |
| 542940 | Brasnorte Pref.Mun. | 80.000,00 | RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS, | 30/07/2006 |
| 522549 | Assoc. Dos Moradores E Pequenos Produtores Rurais Vale Do Japuranã | 66.000,00 | DEMARCAÇÃO TOPOGRÁFICA DE 330 PARCELAS | 24/03/2006 |
| 595766 | Pref.Mun. Campo Verde | 45.356,14 | TRABALHOS CONJUNTOS DE PDA E LAU | 25/04/2009 |
| 490011 | Prod. Rurais De Capão Verde | 35.000,00 | EXE. PDA LAU PA SERRA ESPERANÇA | 19/08/2004 |

Fontes: Siafi Gerencial e Siconv. UG 373073. Levantamentos junto à Unidade.

A análise da prestação de contas dos convênios, incluindo a fiscalização destinada à produção de relatório técnico pelas áreas competentes, é o meio eficaz de eliminar as pendências para fins de conclusão dos instrumentos de transferência firmados com base na Instrução Normativa STN nº 01/1997, como foi o caso dos convênios mencionados na Tabela 43.

Há diversos Programas e Ações executados pelo Incra que são objeto dessas transferências. Na relação dos convênios cujas análises das prestações de contas se encontram pendentes destacam-se transferências com recursos da Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, cujo principal objeto é a construção e a recuperação de estradas vicinais nos projetos de assentamento.

Conforme aponta a coluna "objeto" da Tabela 43, a construção e recuperação de estradas vicinais equivalem a 63% das pendências de análises de prestação de contas. Apurou-se que a causa das pendências está no atraso da produção dos relatórios técnicos respectivos.

Sobre o tema, assim se manifestou o Incra/MT em seu Relatório de Gestão do Exercício 2012:

> *"Ao longo dos últimos anos tem sido cobrado da direção do INCRA o aumento do número de Engenheiros Civis e estruturação do setor de Infraestrutura, com aquisição de equipamentos técnicos, materiais de trabalho, veículos para locomoção e recursos orçamentários e financeiros, inclusive há recomendação da Controladoria Geral da União para que o setor seja estruturado de forma que venha a ter capacidade para atender a demanda. No Setor de Infraestrutura e Engenharia estão lotados 05 Engenheiros Civis, 01 Arquiteto e 01 Técnico, que desenvolvem as atividades do Setor de infraestrutura, desta SR-13/MT, sendo este quantitativo de servidores insuficientes para atender toda a demanda existente. O INCRA através de Concurso realizado no ano de 2010 abriu 05 vagas para o cargo de engenheiro. Tomaram posse até agora somente 02 Engenheiros, de 11 chamados anteriormente, pois os demais candidatos não tomaram posse".*

Na mesma linha de argumentação, admitindo a existência do problema, também se manifestou a Auditoria Interna do Incra:

> *"No decorrer do exercício de 2012, a Autarquia deu continuidade às medidas iniciadas no ano de 2010 no sentido de promover a redução (na busca da completa eliminação) do passivo de convênios que foram celebrados sob a égide da IN/STN/01/1997, com os prazos de vigência vencidos e ainda registrados na situação de "A Comprovar" e "A Aprovar". Os trabalhos, em âmbito nacional, estão sob a supervisão do Grupo de Monitoramento Nacional – GMN, em Brasília, cuja finalidade é monitorar e supervisionar os trabalhos executados pelos Grupos de Trabalho e Execução – GTEs regionais, constituídos em todas as superintendências regionais que possuem convênios com tais pendências. Porém, a pouca capacidade operacional resultante da força de trabalho empreendida para os setores responsáveis pelas análises das prestações de contas de convênios da Superintendência Regional não proporcionam a mitigação dos estoques de convênios nas situações de "a comprovar" e "a aprovar", ainda remanescentes sob a égide da IN*

*01/97 e ainda, Auditoria Interna – INCRA Parecer de Auditoria – Contas 2012 vem causando a mesma situação nos convênios sob a égide do Siconv, de 2008 até 2012".*

Embora a Auditoria Interna não o afirme, o problema apontado se manifesta em todas as Superintendências Regionais do Incra, o que explica a criação de Grupo de Monitoramento de âmbito nacional, por meio da Portaria Incra nº 167/2012.

No entanto, se a manifestação da Superintendência Regional de Mato Grosso vislumbra a solução no aumento do quantitativo de pessoal na área técnica (Setor de Engenharia), a realidade indica que outras medidas serão necessárias, como o treinamento de novos servidores para atuar no âmbito da Divisão de Administração, no sentido de elevar o quantitativo de processos analisados para fins de conclusão da prestação de contas dos convênios.

Do contrário, na medida em que as equipes de engenharia forem dando vazão na produção dos relatórios técnicos, outro gargalo vai sobrevir, desta vez no setor de análise contábil de prestação de contas, que, em geral finaliza o exame para concluir o processo no SIAFI ou para notificar o convenente a reparar o prejuízo eventualmente apontado no relatório técnico. Em 2012 apenas uma servidora do Incra/MT cuidou da prestação de contas dos convênios de Infraestrutura, ATES, Demarcação Topográfica e Elaboração de LAU e PDA, sendo os convênios com recursos do PAC analisados por outra servidora.

Independentemente da experiência desses servidores, existe um limite físico para a elaboração da análise da prestação de contas nos prazos que as normas que regem as transferências por meio de convênios exigem. Ademais, o Incra/MT informou, no Memo nº 14 /Contabilidade/INCRA/SR-13/MT/2013, de 19 de abril de 2013, em resposta à Solicitação da Auditoria nº 002/2013305847, fato de haver *"apenas uma servidora executando atividades referentes aos processos do PAC"* dentre as dificuldades constantes do Plano de Ação visando à redução dos estoques de pendências de análise de convênios.

Sendo assim, aponta-se a insuficiência de recursos humanos para áreas onde a carência de pessoal acarreta atrasos no exame das prestações de contas, cuja demora pode resultar em maiores prejuízos ao interesse público.

**Causa**

Houve poucas ações de capacitação de servidores, além do Superintendente Regional não ter determinado às áreas técnicas que priorizassem a elaboração de relatórios de execução do objeto em convênios com prestações de contas apresentadas pelos convenentes, nem contemplou no planejamento de sua gestão medidas efetivas visando a possibilitar o exame tempestivo das prestações de contas, inclusive com o dimensionamento de recursos humanos para a quantidade de processos . Tal conduta caracterizou omissão no cumprimento do dever, especialmente quanto ao previsto no artigo 112 inciso II, alíneas a, e, g, Anexo I, do Decreto nº 6.812/2009 (Regimento Interno do INCRA), proporcionando o acúmulo de processos de prestação de contas de convênios a aprovar, em descumprimento ao preconizado pelo art. 1º, da IN/TCU 56/2007.

O Chefe de Divisão de Desenvolvimento SR-13 não fez um planejamento eficaz para o desenvolvimento adequado das ações de fiscalização de convênios, a cargo da área de infraestrutura (Engenharia) vinculada à Divisão, nos termos do artigo 117, inciso I, do Regimento Interno do INCRA, nem coordenou as ações do setor que analisa as atividades de setores que fazem o acompanhamento físico das ações de desenvolvimento em assentamentos para fins de cumprir os prazos de análise de prestação de contas.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Em atendimento ao Ofício nº 14200/2013/GAB/CGU-Regional/MT, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os atos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do OFÍCIO/Nº 1083/2013-INCRA/SR-13/G, de 23/05/2013, conforme transcrito:

*"Como informado na descrição do fato esta Superintendência tem envidado esforços no sentido de reduzir o passivo de convênios com pendências nos processos de prestação de contas. Tais medidas já têm surtido efeito, conforme registrado na planilha encaminhada em anexo, e somente foram possíveis com a contratação de novos servidores para os setores técnicos. Não há dúvidas de que a carência de servidores habilitados para análise das prestações de contas é fator limitante para redução desse passivo, entretanto a regional tem monitorado a situação dos convênios e espera que, com a nomeação dos 3 (três) servidores com formação em contabilidade seja possível reduzir significativamente o número de processos com pendências".*

**Análise do Controle Interno**

A gestão de convênios na Unidade é um tema sensível e que tem merecido acompanhamento desta CGU/MT e do Tribunal de Contas da União. Parte do atraso no exame das prestações de contas pode ser atribuído às dificuldades da Unidade na produção do relatório técnico de avaliação do cumprimento dos objetos pelos convenentes. O dirigente máximo do Incra/MT informou que adotará providências visando o equacionamento dos atrasos verificados. No entanto, as intenções não têm tido repercussão em fatos aferíveis no médio prazo. No Relatório de Auditoria Anual da CGU nº 201203473, referente ao exercício de 2011, no item 6.7.2.1 e seguintes, situação semelhante foi identificada pela equipe de auditoria, não tendo sido dada pelo Incra/MT a prioridade necessária para a solução das pendências apontadas.

A posse de novos servidores ou a redistribuição de pessoal de forma a melhor atender às áreas administrativas envolvidas na análise de prestação de contas não trará resultados rápidos se não forem acompanhadas da devida capacitação desses servidores visando conferir a produtividade necessária para a redução do passivo de contratos pendentes de análise ou fiscalização. Assim, fica mantida a constatação para fins de monitoramento de recomendações.

**Recomendações:**

Recomendação 1: Elaborar e implementar rotina de planejamento de fiscalizações dos convênios celebrados sob a égide da IN nº 01/1997 e do Decreto nº 6.170 e Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011, determinando às áreas técnicas a inserção tempestiva dos relatórios produzidos nos autos do processo físico (em se tratando da IN 01/1997) ou no Sistema Siconv (Portaria 507/2011).

Recomendação 2: Adotar as medidas necessárias visando dar cumprimento ao cronograma para regularização do passivo de transferências celebradas sob a vigência da IN/STN nº 01/97, estabelecido por meio da Portaria nº 167/2012.

## 7.3.1.2 CONSTATAÇÃO

**Acúmulo de 26 processos referentes a convênios com inadimplência, na dependência de adoção de medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano ou por instauração da tomada de contas especial, no montante total de R$ 30.893.463,77.**

## Fato

Foi avaliada a situação dos processos com inadimplência efetiva, para cujos casos a providência é a instauração de Tomada de Contas Especial, na forma da Instrução Normativa do TCU nº 71/2012. A equipe selecionou dados no Siafi Gerencial da UG 373073, exercício 2012, tendo apurado pendências de providências efetivas nas seguintes transferências, no total de 26 convênios:

Tabela 44: inadimplência efetiva

| SIAFI | ANO | CNPJ/CONVENENTE | VALOR R$ | SITUAÇÃO * |
|---|---|---|---|---|
| 349416 | 2006 | 15031669000118 - Pref. Santa Terezinha | 263.236,54 | TCE a concluir |
| 455026 | 2005 | 03507555000112 - Pref. Santo Antônio do Leverger | 303.000,00 | TCE a concluir |
| 467417 | 2002 | 04942159000186 Agencia Regional de Comercialização do Noroeste de Mato Grosso | 60.000,00 | Aguardando TCE |
| 469521 | 2002 | 02320170000189 Associação Dos Pequenos Produtores Rurais 17 de Abril | 2.962.250,00 | Aguardando TCE |
| 486478 | 2003 | 05274495000160 Associação Estadual De Pequenos Agricultores de Mato Grosso | 90.000,00 | Aguardando TCE |
| 486485 | 2003 | 05274495000160 Associação Estadual De Pequenos Agricultores de Mato Grosso | 23.000,00 | Aguardando TCE |
| 488983 | 2003 | 05274495000160 Associação Estadual De Pequenos Agricultores de Mato Grosso | 423.608,40 | Aguardando TCE |
| 506175 | 2010 | 06320650000109 Central De Associação De Pequenos Produtores Rurais | 2.749.456,50 | Falta prestação de contas |
| 516727 | 2007 | 03009157000176 - Fundaper | 911.250,00 | Aguardando TCE |
| 518841 | 2004 | 24670929000196 Assoc. De Moradores E Peq. Prod. Rurais de Cedral Grande | 558.147,31 | Aguardando TCE |
| 518842 | 2004 | 05274495000160 Associação Estadual De Pequenos Agricultores De Mato Gr | 3.656.250,00 | TCE a concluir |
| 518845 | 2004 | 01373596000138 Sindicato Dos Trabalhadores Rurais De Agua Boa | 2.962.341,27 | Aguardando TCE |
| 518847 | 2004 | 02090790000179 Associação Chico Mendes/Vale Do Bacuri | 1.147.250,00 | Aguardando TCE |
| 519299 | 2005 | 03769445000129 Associação De Educação E Assistência Social N S Assunção | 3.697.535,28 | Aguardando TCE |
| 519301 | 2005 | 04792914000193 Sindicato Dos Trabalhadores Rurais De Conquista Do Oeste | 531.875,00 | Aguardando TCE |
| 521452 | 2004 | 373073 Superintend. Estadual De M.Grosso-Incra/Sr-13 | 6.299.454,45 | Falta relatório técnico |
| 525716 | 2005 | 01226390000185 Fundação De Apoio Ao Ensino Superior Publico Estadual | 896.625,80 | TCE a concluir |
| 530451 | 2005 | 01226390000185 Fundação De Apoio Ao Ensino Superior Publico Estadual | 700.000,00 | Aguardando TCE |
| 535219 | 2005 | 03408911000140 Pref. Mun. De Poxoréo | 248.468,31 | Aguardando TCE |
| 535270 | 2005 | 03408911000140 Pref. Mun. De Poxoréo | 150.000,00 | Aguardando TCE |
| 561059 | 2006 | 08036029000135 Fonte De Estudos, Pesquisas E Projetos Ambientais - Fep | 375.000,00 | Aguardando TCE |
| 598820 | 2007 | 15024011000189 Prefeitura Municipal De Salto Do Céu | 185.189,00 | Aguardando TCE |
| 599755 | 2007 | 03408911000140 Pref. Mun. De Poxoréo | 300.000,00 | Aguardando TCE |
| 599777 | 2007 | 03408911000140 Pref. Mun. De Poxoréo | 200.000,00 | Aguardando TCE |
| 627628 | 2008 | 24772113000173 Prefeitura Municipal De Ribeirão | 786.000,00 | Aguardando TCE |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Cascalheira | | |
| 633958 | 2008 | 03507522000172 Prefeitura Municipal De Barra Do Bugres | 413.525,91 | Aguardando TCE |

Fonte: Siafi Gerencial. Exercício 2012. UG 373073. *TCE: Tomada de Contas Especial.

Quanto aos erros formais, constatou-se falha no cadastramento no SIAFI do Convênio nº 521542, em que o Incra/MT figura como convenente, quando deveria estar a Central dos Pequenos Produtores Rurais de Cáceres, CNPJ 07.048.616/0001-81.

Merece destaque a falta de encaminhamento de solução no Convênio nº 506175, com recursos do PAC. Além disso, verifica-se que, embora haja casos em que o valor do débito atualizado monetariamente fosse inferior a R$ 75.000,00, situações em que não cabe a instauração de Tomada de Contas Especial, é necessário agilizar a quantificação do débito dos processos mais antigos, se for o caso por meio de TCE, tendo em vista que, nos termos da IN TCU nº 71/2012, artigo 6º, inciso II, se houver transcorrido um prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente não será mais possível a instauração da TCE.

Para os casos em que não seja possível da instauração de TCE, o débito deve ser remetido para fins de cobrança judicial, o que também não ocorreu nas situações apontadas.

**Causa**

O dirigente máximo atual do Incra/MT e seus três últimos antecessores deixaram de priorizar a quantificação do débito dos processos de convênios mais antigos, com a determinação e disponibilização de meios para que as equipes que elaborassem os respectivos relatórios técnicos e, se for o caso, as Tomadas de Contas Especial.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Em atendimento ao Ofício nº 14200/2013/GAB/CGU-Regional/MT, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os atos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do OFÍCIO/Nº 1083/2013-INCRA/SR-13/G, de 23/05/2013, conforme transcrito:

*"Corroborando as informações prestadas em relação à constatação anterior, registramos que, com a designação de novos servidores para atuar na setorial contábil seja possível reduzir esse passivo ao longo do exercício".*

**Análise do Controle Interno**

Cuida-se aqui de atuar preventivamente para evitar uma situação de risco quanto à possibilidade de prescrição da pretensão punitiva do Incra/MT, dificultando o ressarcimento ao erário no caso de desvios constatados. A ideia é que os convênios que envolvam maiores valores ou riscos de prescrição em face da inadimplência dos convenentes sejam monitorados com mais atenção pelo Incra/MT, uma vez que o dever de garantir a regularidade dos atos praticados é obrigação do concedente, para a qual esse deve se preparar desde o momento em que constata a ocorrência de danos e promove a inscrição do devedor no cadastro de inadimplentes.

No Relatório de Auditoria Anual nº 201203473, do exercício de 2011, item 6.7.2.1 e seguintes, situação semelhante foi identificada pela equipe de auditoria.

Fica mantida a constatação para fins de monitoramento de recomendações.

**Recomendações:**
Recomendação 1: Priorizar a quantificação do débito dos processos de convênios mais antigos, elaborando o respectivo relatório técnico e, se for o caso, a Tomada de Contas Especial.

Recomendação 2: Para os processos indicados em que não seja possível instauração de Tomada de Contas Especial, agilizar a remessa do débito ao setor competente para fins de cobrança judicial

### 7.3.1.3 CONSTATAÇÃO

**Morosidade na adoção de medidas administrativas em relação a 12 convênios cujas prestações de contas foram reprovadas.**

**Fato**

A extração de dados no SIAFI de 2012 e no Siconv também permitiu visualizar os convênios que já têm relatório técnico e análise de prestação de contas, mas que aguardam providências subsequentes no sentido de notificação do convenente ou de instauração de Tomada de Contas Especiais, esgotadas as providências visando ao ressarcimento. Em tais casos não foi autorizada, pelo Superintendente do Incra/MT a inscrição em inadimplência. Destacam-se os seguintes convênios, no total de doze:

Tabela 45: Convênios cujas prestações de contas foram analisadas e que estão pendentes de providências administrativas visando à inscrição em inadimplência e à Tomada de Contas Especial.

| SIAFI | CONVENENTE | VALOR R$ | Objeto |
|---|---|---|---|
| 701063 | Empaer MT | 13.343.723,97 | Ates |
| 636556 | Pref.Mun. Guarantã Norte. | 3.651.803,17 | Recuperação de estradas vicinais, |
| 627621 | Pref.Mun. Querência | 1.139.311,68 | Recuperação de estradas vicinais, |
| 627540 | Pref.Mun. Cotriguaçu | 1.100.000,00 | Recuperação de estradas vicinais, |
| 540738 | Pref.Mun.Planalto da Serra | 800.000,00 | Recuperação de estradas vicinais, |
| 598548 | Pref.Mun. Alto Paraguai | 480.000,00 | Recuperação de estradas vicinais, |
| 598804 | Pref.Mun.Paranatinga | 450.000,00 | Recuperação de estradas vicinais, |
| 490773 | Unemat | 344.301,00 | Alfabetização de 820 jovens |
| 519299 | ANSA | 308.127,94 | Execução de ates |
| 599755 | Pref.Mun.Poxoreo. | 300.000,00 | Recuperação de estradas vicinais, |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 592951 | Assoc. de Desenvolvimento Rural De Juruena | 268.102,17 | Plantio de vegetação |
| 599777 | Pref.Mun.Poxoreo. | 200.000,00 | Recuperação de estradas vicinais, |

Fonte: Siafi Gerencial e Siconv. UG 373073. Ordem decrescente de valor do convênio.

Um caso especial de falta de conclusão foi o ocorrido com o processo relativo ao Convênio SIAFI nº 636556. Os autos desse processo se encontram extraviados, o que impediu a análise, fiscalização e aprovação. Faltam, no caso, providências do Incra/MT no sentido de providenciar a recomposição do processo.

Destaca-se, ainda, que a omissão no dever de prestar contas fez gerar a determinação contida no Acórdão nº 1287/2010 - TCU - 2ª Câmara, relativo ao Convênio CRT/MT/033/2004 (SIAFI 519299), firmado entre o Incra/MT e a Associação de Educação e Assistência Social Nossa Senhora da Assunção - ANSA, para execução de serviço de ATES, no sentido de imediata instauração de processo de Tomada de Contas. Especial.

Pela IN TCU nº 56/2007, vigente na maior parte do tempo em que os convênios mencionados estiveram em vigor, *"a autoridade administrativa federal competente deve adotar providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento*", incluindo as providências cabíveis (cobrança, inscrição no rol de inadimplente e abertura de TCE) no prazo de 180 dias. Hoje está em vigor a IN TCU nº 71/2012, que dispõe que "*a autoridade competente deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos",* sem definir por quanto tempo o gestor deve insistir nessas medidas.

**Causa**

O superintendente postergou ou deixou de adotar, no exercício de 2012, medidas efetivas administrativas para a caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos, em desfavor dos convenentes que não cumpriram os termos dos convênios, sendo a primeira a inscrição em inadimplência.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Em atendimento ao Ofício nº 14200/2013/GAB/CGU-Regional/MT, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os atos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do OFÍCIO/Nº 1083/2013-INCRA/SR-13/G, de 23/05/2013, conforme transcrito:

*"Com o objetivo de aprimorar a formalização dos processos de Tomadas de Contas Especiais que tratam de recursos transferidos mediante convênio ou instrumentos congêneres, a Presidência do INCRA publicou no Diário Oficial da União nº 182, de 21/09/2011, a Portaria/INCRA/P/ nº 508, de 20/09/2011, concedendo atribuição à Auditoria Interna do INCRA de acompanhar, controlar e supervisionar os processos de TCE instaurados nas Superintendências Regionais e na Sede da Autarquia em Brasília".*

*"Além das orientações para adequação dos processos ao disposto na Instrução Normativa TCU nº 56, 05/12/2007, do Tribunal de Contas da União e da Portaria CGU nº 958, de 17 de maio de 2010, da Controladoria-Geral da União, que aprova a Norma*

*de Execução nº 1, de 17/05/2010, o normativo editado pela Presidência desta autarquia estabelece, em seu art. 3º, que a constituição de Comissão de Tomada de Contas Especial, de competência dos titulares das Superintendências Regionais, deverá ser efetuada por meio de portaria específica, com prazo determinado para conclusão dos trabalhos".*

*"Diante das orientações expressas na Portaria da Presidência esta regional enfrentou dificuldades para constituição de comissões específicas, em virtude do quadro reduzido de servidores capacitados para atuar em procedimentos de TCE. Tal situação é agravada pelo fato de tais servidores invariavelmente já realizarem atividades importantes na regional, o que inviabiliza a designação para realização concomitante dessas tarefas. Assim, serão constituídas comissões específicas ao longo do exercício na tentativa de reduzir tal passivo".*

*"Por tudo exposto, esta regional adotará providências para saneamento e adequação dos processos as orientações contidas na Norma de Execução/CGU nº 2, de 25/04/2013, aprovada pela Portaria CGU/nº 807/2013, do mesmo dia, mês e ano, que tem por objetivo orientar as autoridades administrativas federais, nos termos da Instrução Normativa TCU nº 71/2012, quanto à instrução do processo de tomada de contas especial – TCE e o seu encaminhamento à Secretaria Federal de Controle Interno- SFC da Controladoria Geral da União – CGU, objetivando evitar perdas de prazos e demora na apuração das medidas administrativas anteriores á instauração do processo de TCE, conforme exigência contida no art. 3º do normativo do TCU, retromencionado. Uma vez esgotadas todas as medidas administrativas e não se obtendo êxito no ressarcimento do dano ao erário, proceder-se-á imediata instauração da TCE, conforme determinação constante do art. 4º, da IN TCU nº 71/2012".*

**Análise do Controle Interno**

Este relatório se refere a condutas comissivas ou omissivas por parte dos responsáveis na Unidade Examinada, apuradas no exercício de 2012. O ponto abordado nesta constatação refere-se à falta de ações administrativas em relação aos convênios mencionados. A falta de condições operacionais ou logísticas para a instauração de Tomada de Contas Especial, como apontou o gestor em sua resposta, não deve ser motivo para a não adoção das medidas preliminares. A TCE é o último ato em uma sequência que começa com a notificação do convenente e passa pela inscrição em inadimplência.

A manifestação não refuta os fatos apontados, limitando-se a prometer o encaminhamento de soluções futuras, sem fixar prazo, soluções essas que ocorreriam a partir de 2013. Sendo assim, isso indica que, em 2012, não houve diligência para se adotar as medidas necessárias para resguardar o interesse público federal.

No Relatório de Auditoria Anual nº 201203473, do exercício de 2011, item 6.7.2.1 e seguintes, situação semelhante foi identificada pela equipe de auditoria.

Diante dos fatos, permanecem os termos desta constatação, com a sinalização de providências imediatas por parte da Unidade.

**Recomendações:**

Recomendação 1: Efetuar a inscrição em inadimplência e a instauração de Tomada de Contas Especiais, esgotadas as possibilidades de cobrança administrativa nos casos dos convênios cujas contas foram reprovadas.

# Certificado de Auditoria Anual de Contas



**Certificado:** 201305847
**Unidade Auditada:** SUPERINTEND.ESTADUAL DE M.GROSSO-INCRA/SR-13
**Exercício:** 2012
**Processo:** 54240000660201310
**Município - UF:** Cuiabá - MT

---

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

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

Em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305847, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 seja como indicado a seguir, em função da existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações correlatas discriminadas no Relatório de Auditoria.

**1. Regular com ressalvas a gestão dos seguintes responsáveis**

**1.1. ***.627.701-**:**
Cargo: Chefe da Divisão de Desenvolvimento do Incra/SR-13 no período de 16/02/2012 a 31/12/2012.

**Referência**: Relatório de Auditoria número 201305847, item 7.3.1.1.

**Fundamentação**: O Chefe da Divisão de Desenvolvimento da SR-13 não efetuou planejamento anual ou supervisionou adequadamente os trabalhos das equipes responsáveis pela fiscalização de infraestrutura dos planos para o desenvolvimento e recuperação dos assentamentos ou encarregadas da análise da prestação de contas dos convênios celebrados com recursos oriundos do PAC - Consolidação de Assentamentos, sob a responsabilidade da referida Divisão. Com isso, deixou de observar o disposto no artigo 117, inciso I, alíneas ‘a’ e ‘e’, do Regimento Interno do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, instrumento aprovado pelo Decreto nº 6.812/2009. Tal conduta, ainda, possibilitou que houvesse o acúmulo de processos pendentes de elaboração de

relatório técnico, atrasando a análise da prestação de contas dos convênios na situação "a aprovar" no Sistema SIAFI e dificultando a apuração das situações irregulares previstas no art. 1º, da IN/TCU nº 56/2007.

**1.2. ***.746.301-**:**
Cargo: Superintendente Regional do Incra/SR-13 no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

**Referência**: Relatório de Auditoria número 201305847, item 7.2.1.2.

**Fundamentação**: O Superintendente Regional assinou aditivos contratuais contendo prorrogações sucessivas de contrato emergencial por dispensa de licitação, resultando em prazo de vigência superior ao prazo legal de 180 dias, fato decorrente de falhas no planejamento das ações visando o desenvolvimento do regular processo licitatório em substituição ao contrato emergencial. A competência regimental está prevista no artigo 132, incisos X, XI e XII do Regimento Interno do INCRA.

**Referência**: Relatório de Auditoria número 201305847, item 7.3.1.1.

**Fundamentação:** O Superintendente Regional do Incra/SR-13 não realizou um planejamento que possibilitasse ao Setor de Engenharia obter meios de priorizar a elaboração de relatórios técnicos de execução dos objetos em convênios cujas prestações de contas foram apresentadas pelos convenentes. A par das disfunções na gestão examinada, como a insuficiência de recursos humanos em áreas essenciais na análise da prestação de contas de convênios e da pouca realização de ações de capacitação de servidores visando melhorar a produtividade do pessoal na execução dos serviços administrativos relacionados à análise de prestação de contas, o Superintendente Regional permitiu que não se verificasse na plenitude as ações previstas no artigo 114, nos inciso I e II, do Regimento Interno do INCRA. Outrossim, a conduta do Superintendente Regional foi caracterizada por falhas no cumprimento do dever, especialmente quanto às ações de planejamento e de controle previstas no artigo 112, inciso II, do Regimento Interno do INCRA. Tais falhas resultaram em descumprimento dos prazos legais para as análises das prestação de contas apresentadas pelos convenentes, proporcionando acúmulo de processos de convênios na situação "a aprovar" e causando atraso na apuração das situações previstas no art. 1º, da IN/TCU nº 56/2007.

**Referência**: Relatório de Auditoria número 201305847, itens 7.3.1.2 e 7.3.1.3.

**Fundamentação:** Após a atuação dos setores competentes na fiscalização técnica e no exame da documentação apresentada pelos convenentes, nos casos em que tenham sido apuradas irregularidades, os processos respectivos são enviados ao Superintendente Regional do Incra/SR-13, a quem cabe autorizar a Divisão de Administração a proceder à instauração da tomada de contas especial, seguindo rito previsto no artigo 114, inciso II, do Regimento Interno. Devido à demora na adoção pelo Superintendente das medidas administrativas necessárias para a cobrança dos convenentes inadimplentes cujos processos de prestação de contas estavam em sua carga ou na designação da comissão processante nas tomadas de contas especiais acumularam-se pendências que resultaram em descumprimento ao prazo preconizado no parágrafo 1º do artigo 1º, da IN/TCU nº 56/2007.

**1.3. ***.854.711-**:**
Cargo Chefe da Divisão de Administração do Incra/SR-13 no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

**Referência**: Relatório de Auditoria número 201305847, item 7.2.1.2.

**Fundamentação**: O Chefe de Divisão de Administração não adotou as medidas suficientes para garantir a celeridade necessária no processo regular de licitação para a contratação de serviços terceirizados, em substituição a dispensa emergencial. Paralelamente, permitiu instrução processual que resultou em aditivos contratuais contendo prorrogações sucessivas de contrato emergencial por dispensa de licitação, resultando em vigência contratual com prazo total superior ao máximo legal de 180 dias do termo inicial, causado por falhas de planejamento no Setor de Administração e Serviços Gerais, vinculado à Divisão, conforme a competência regimental prevista no artigo 114, inciso III, do Regimento Interno do INCRA.

**Referência**: Relatório de Auditoria número 201305847, item 7.2.2.1.

**Fundamentação**: O Chefe da Divisão de Administração não adotou as medidas administrativas cabíveis contra o fornecedor que suspendeu a prestação de serviços, tendo deixado de aplicar a advertência à empresa e, na falta de pronto restabelecimento do serviço, a rescisão contratual unilateral por descumprimento de obrigações por parte do fornecedor, conforme as penalidades previstas em contrato, deixando de exercer a competência prevista no inciso III do artigo 114 do Regimento Interno do INCRA.

Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, constantes das folhas 04 a 06 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.

Cuiabá/MT, 10 de julho de 2013.

Sérgio Akutagawa
Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Mato Grosso

# Parecer de Dirigente do Controle Interno



**Relatório**: 201305847
**Exercício:** 2012
**Processo**: 54240000660201310
**Unidade Auditada:** SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO MATO GROSSO (SR-13/MT)
**Município/UF:** Cuiabá - MT

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2012 da Unidade acima referenciada, expresso opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Dentre as principais ocorrências verificadas tem-se a ocorrência de fracionamento da despesa para fins de enquadramento de compra em hipótese de dispensa de licitação; incompatibilidades entre as metas físicas e os resultados alcançados nos Programas e Ações da Unidade e as metas financeiras respectivas, bem assim a não utilização de indicadores de desempenho no planejamento da gestão, evidenciando riscos na avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão.

Os controles internos administrativos, necessários ao acompanhamento das demandas da CGU decorrentes de recomendações expedidas no âmbito dos trabalhos de auditoria e fiscalização mostraram-se frágeis.

No tocante ao planejamento das contratações foram evidenciadas deficiências, acarretando prorrogações sucessivas em contrato emergencial por dispensa de licitação que ultrapassaram o prazo legal de 180 dias sem conter demonstração da vantagem econômica para cada prorrogação.

Evidenciou-se, também, falta de demonstração da economicidade em processo de contratação por inexigibilidades e intempestividade na aplicação de penalidade contratual. Relativamente às transferências voluntárias de recursos houve descumprimento de prazos legais para as análises das prestações de contas; acúmulo de processos referentes a convênios com inadimplência e na dependência de adoção de medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano ou para a instauração de tomada de contas especial, bem como morosidade na adoção de medidas administrativas em relação a convênios cujas prestações de contas foram reprovadas.

Verificou-se que as causas estruturantes relativas à gestão de licitações e contratos deveram-se à ausência de planejamento das contratações, à falta de capacitação dos servidores responsáveis pela elaboração dos editais de licitação, à ausência de rotina de consulta/pesquisa de preços de mercado. No que tange à gestão das transferências concedidas, as causas estruturantes foram relacionadas à insuficiência de recursos humanos para as análises das prestações de contas. Ademais, foram identificadas a ausência de rotinas para o monitoramento da execução das Ações, com a utilização de indicadores de desempenho como ferramenta de apoio à gestão, e a ausência de rotinas que estabeleçam prazos internos de atendimento das demandas originadas pelos órgãos de controle.

Visando sanar as falhas identificadas, foi recomendada à Autarquia providência de capacitação de servidores responsáveis pelas compras e contratações, sobretudo acerca da adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nos editais, e instituição de rotinas de planejamento e controle relativos à área de licitações, como forma de corrigir e evitar as ocorrências identificadas na auditoria referente ao exercício de 2012. Recomendou-se, ainda, a elaboração e implementação de rotina de planejamento de fiscalizações dos convênios celebrados, de acompanhamento das demandas emanadas pelos órgãos de controle, e o acompanhamento do grau de execução das ações desenvolvidas, utilizando-o como subsídio para a tomada de decisões.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU durante o exercício 2012, somadas ao saldo de exercícios anteriores, verificou-se que, das 306 (trezentas e seis) recomendações consideradas, 195 (cento e noventa e cinco) foram atendidas e 111 (cento e onze) encontram-se pendentes de atendimento. Todavia, tais pendências não impactam a gestão do exercício sob exame, sendo monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente.

No que concerne aos controles internos da Unidade, os resultados das ações de controle realizadas não indicaram impropriedades no componente ambiente de controle. O componente avaliação de risco apresentou fragilidades na área de transferências voluntárias. Por sua vez, os procedimentos de controle não foram satisfatórios para as áreas de Recursos Humanos, Transferências Voluntárias e Contratações. Verificou-se, também, que não há rotinas de monitoramento contínuo pelo corpo gerencial da própria organização, em relação às metas e objetivos fixados para o exercício, o que demonstra necessidade de aprimoramento do componente monitoramento.

Por fim, no que concerne a práticas administrativas implementadas ao longo do exercício que tenham resultado em impactos positivos sobre as operações da Autarquia, destaca-se que, com relação à gestão do patrimônio imobiliário, a estrutura de pessoal de que o Incra dispõe para gerir os bens sob sua responsabilidade é considerada suficiente para atuar de forma adequada e tempestiva em relação às ações necessárias à boa e regular gestão dos bens imóveis.

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 201305847, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:

| CPF | Cargo | Proposta de Certificação | Fundamentação |
|---|---|---|---|
| ***.627.701-** | Chefe da Divisão de Desenvolvimento no período de 16/02/2012 a 31/12/2012 | Regular com Ressalvas | Relatório de Auditoria número 201305847, item 7.3.1.1 |
| ***.746.301-** | Superintendente Regional no período de 01/01/2012 a 31/12/2012 | Regular com Ressalvas | Relatório de Auditoria número 201305847, itens 7.2.1.2, 7.3.1.1, 7.3.1.2 e 7.3.1.3 |
| ***.854.711-** | Chefe da Divisão de Administração no período de 01/01/2012 a 31/12/2012 | Regular com Ressalvas | Relatório de Auditoria número 201305847, itens 7.2.1.2 e 7.2.2.1 |
| | Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis | Regularidade | Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305847 |

Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, 25 de julho de 2013.

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