Unidade Auditada: SUPERINTENDENCIA ESTADUAL DO ACRE-INCRA/SR-14
Exercício: 2012
Processo: 54260000194201334
Município: Rio Branco - AC
Relatório nº: 201305812
UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO ACRE

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/AC,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201305812, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo (a) SUPERINTENDENCIA ESTADUAL DO ACRE-INCRA/SR-14.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 02/04/2013 a 22/04/2013, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN–TCU–119/2012 e 124/2012.

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

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Superintendência Regional do Incra no Acre – SR.14/AC, conforme disposto no art. 13 da IN TCU nº 63/2010, foi analisado o processo nº 54260.000194/2013-34 e constatado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2012.

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

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

Por fim, cabe informar que 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.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, no que tange a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela Unidade no exercício de 2012, formularam-se as questões de auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas para o exercício, foram cumpridos?

Para a investigação das questões de auditoria definidas, foi utilizada como estratégia metodológica a análise documental das cinco ações de maior materialidade da Unidade Jurisdicionada (responsáveis em conjunto por 90,47% da execução orçamentária, 73,16% da execução financeira e 96,83% dos recursos inscritos em Restos a pagar não processados). O critério criticidade foi o que balizou a seleção para a análise das ações 4320 - Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização/Terra Sol e 8370 - Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária. O quadro a seguir demonstra a distribuição dos recursos por ação no exercício 2012:

Código/Título da ação	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Inscrição em RP Não-Processados	(%) por despesas empenhadas	(%) por despesas liquidadas	(%) por inscrição em RP não processados
4470 - Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária	13.983.327,07	3.102.011,51	10.881.315,56	28,39%	23,46%	30,21%
8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	10.078.647,42	4.650.396,42	5.428.251,00	20,47%	35,17%	15,07%
0427 - Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas	18.824.400,00	1.891.200,00	16.933.200,00	38,22%	14,30%	47,00%
4320 - Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol	1.012.936,13	23.001,84	989.934,29	2,06%	0,17%	2,75%
8370 - Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária	656.455,41	6.455,41	650.000,00	1,33%	0,05%	1,80%
Subtotal	44.555.766,03	9.673.065,18	34.882.700,85	90,47%	73,16%	96,83%
Orçamento-total da unidade	49.247.088,22	13.222.605,65	36.024.482,57			

* Os percentuais apresentados na tabela foram calculados tendo como base o orçamento total da unidade, não se restringindo às cinco ações-programáticas informadas.

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

373015 / SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO ESTADO DO ACRE – SR.14/AC					
2012 / AGRICULTURA FAMILIAR					
CÓDIGO/TÍTULO DA AÇÃO	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução /Previsão (%)		
4470 / Assistência Técnica e Extensão Rural	16.375,00	7.460,00	45,56%	A deficiência de pessoal foi utilizada como justificativa.	O setor responsável pela condução da ação teve

para Reforma Agrária					seu quadro aumentado com egresso(s) do concurso vigente

Fonte: SIAFI

373015 / SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO ESTADO DO ACRE – SR.14/AC					
2066 / REFORMA AGRÁRIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA					
CÓDIGO/TÍTULO DA AÇÃO	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução /Previsão (%)		
8396 / Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	1.312,00	0,00	0,00%	* descontingenciamento de recurso em época inapropriada (inverno amazônico); * falta de capacidade operacional do Estado/Município (convenentes); * Licenças ambientais.	* Não foram apresentadas atividades para mitigar a questão temporal da época de repasses dos recursos; * Nenhuma medida foi tomada para criar alternativas para execução da infraestrutura; * Inexigibilidade de licitação para que o órgão estadual de Meio ambiente emita as licenças ambientais.
0427 / Concessão de Crédito-Instalação às	759,00	350,00	46,11%	* Falta de demarcação topográfica	A Unidade atua na operacionali

Famílias Assentadas				georreferenciada dos assentamentos, da liberação de licença ambiental, da emissão dos contratos de uso, além do movimento paredista que estagnou as atividades por 3 meses, cortes no orçamento e baixa disponibilidade de recursos humanos. A operacionalização dos recursos do Crédito Instalação sempre ultrapassa a temporalidade do exercício em curso.	zação de recursos de orçamentos anteriores que se encontram depositados nas contas das associações ou grupos representativos das famílias.
4320 / Fomento à Agroindustrializa-ção e à Comercialização - Terra Sol	2.163,00	0,00	0,00%	Demora relativa entre a contratação das obras e seu recebimento.	* Tomada de preços para construção de 06 (seis) casas "Modelo" de produção de farinha – realizada em 23/11/12; * Pregão Eletrônico para aquisição de Material permanente visando atender a implantação e estruturação de Casas de Farinha e Agroindústria.
8370 / Capacitação e Formação Profissional de	120,00	0,00	0,00%	Descompasso entre a execução física e a vinculação do exercício dos créditos	Não foram apresentadas atividades para mitigar a questão

Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária				orçamentários, conforme o excerto contido no Relatório de Gestão: "Os repasses financeiros aos convenentes realizados em 2012 foram todos referentes aos restos a pagar de 2011".	temporal da época de repasses dos recursos;

Fonte: SIAFI

Sobre a ação 8396 / Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, constatou-se que, comumente, os convênios são executados com um exercício de atraso e que são realizadas assinaturas de convênios com o Governo do Estado, tendo como agente executor o Departamento de Estradas de Rodagem, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre – DERACRE, sem os devidos términos de convênios anteriores com o mesmo objeto.

Quanto à ação 0427 - Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas, em 2012, foram realizados trabalhos de fiscalização junto à Unidade Examinada e os exames constataram alguns fatos como os a seguir apresentados, que serão acompanhados no exercício de 2013:

- Concessão de crédito instalação antes da assinatura dos contratos pelos beneficiários;

- Fragilidades no controle de registros de contratos de concessão de crédito no SIPRA;

- Deficiências na instrução de processo de concessão de Crédito Instalação;

- Moradias em desconformidade com planejamento de construção das habitações;

- Baixa qualidade das unidades habitacionais construídas no projeto de assentamento;

- Moradias construídas com recursos do crédito instalação não utilizadas pelos assentados;

- Entrega de imóveis construídos com recursos do crédito instalação sem condições de

Utilização;

- Incompatibilidade entre itens contratados e itens constantes em unidades habitacionais

construídas com o crédito instalação.

Conforme análise crítica constante do Relatório de Gestão 2012, a Unidade informou que o não cumprimento das metas físicas resultou, principalmente, pela demora da aprovação orçamentária e na liberação dos recursos do ano-calendário, demora no processo de licenciamento ambiental. Observa-se, ainda, que houve um altíssimo percentual de restos a pagar não processados (73,15%).

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Com a finalidade de avaliar os indicadores instituídos pela Unidade Jurisdicionada para aferir o desempenho de sua gestão, presentes no Relatório de Gestão de 2012, bem como atender ao estabelecido pela Corte de Contas por meio da Decisão Normativa nº 124/2012, formularam-se as seguintes questões de auditoria: Os indicadores da unidade jurisdicionada atendem aos seguintes critérios: a) completude (capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão)? B) comparabilidade (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas)? C) confiabilidade (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade)? d) acessibilidade (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral)? f) economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade)?

Ressalta-se que a metodologia adotada pela equipe de auditoria foi baseada em análise documental, mediante solicitação de informações à Unidade acerca dos indicadores instituídos para aferir o desempenho da gestão no exercício de 2012.

Com objetivo de responder as questões de auditoria, foram analisados dois indicadores da área de gestão estratégica, os quais estão apresentados no quadro seguinte:

Nome do Indicador	Área da Gestão	Relacionado ao Macroprocesso Finalístico	Descrição do Indicador	Fórmula de Cálculo
Índice de acesso à moradia nos assentamentos	Resultados Quantitativos E Qualitativos	Sim	Expressa o acesso à moradia nos assentamentos no exercício, segundo o número total de	Número de unidades habitacionais efetivamente construídas no exercício, dividido pela quantidade

			famílias assentadas no exercício, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	total de famílias assentadas no exercício, no nível de agregação multiplicada por 100.
Índice de acesso às estradas transitáveis outras vias de transporte adequado ao escoamento da produção até as unidades produtivas	Resultados Quantitativos E Qualitativos	Sim	Expressa o acesso às estradas transitáveis ou outras vias de acesso adequado ao escoamento da produção no exercício, segundo o total de famílias assentadas no exercício, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	Número de unidades produtivas providas com acesso às estradas transitáveis ou outra via adequada de escoamento da produção no exercício, dividido pelo número total de famílias assentadas no exercício, no nível de agregação multiplicado por 100.
Índice de provimento de PDA/PRA (*)	Resultados Quantitativos E Qualitativos	Sim	Expressa a quantidade de Projetos de Assentamento com PDA/PRA aprovados pelo INCRA.	Quantidade de Projetos de Assentamento com PDA e PRA aprovados pelo INCRA, dividido pelo pela quantidade total de Assentamentos Jurisdicionados no nível de agregação multiplicado por 100.
Índice de Consolidação de Assentamentos (*)	Resultados Quantitativos E Qualitativos	Sim	Expressa a taxa de consolidação de	Número de famílias assentadas em PA(s) consolidados,

			assentamentos.	dividido pelo número total de famílias existentes nos PA(s) criados pelo INCRA, no nível de agregação, multiplicado por 100.
Índice de provimento de Assistência Técnica	Resultados Quantitativos E Qualitativos	Sim	Expressa a quantidade famílias atendidas pela assistência técnica	Numero de famílias PA(s) conforme constante do sistema SIPRA, dividida pelo numero de famílias no nível de agregação multiplicado por 100.
Índice de protocolos de licença ambiental para os projetos de Assentamentos	Resultados Quantitativos E Qualitativos	Sim	Indica o percentual de PA(s) com processos de Licenciamento Ambiental protocolado no exercício, em relação ao numero de PA(s) com licença ambiental expedidas, em conformidade com a Resolução CONAMA 387/2002, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	Quantidade de PA(s) com licença ambiental protocolada no SIR e dados do IBAMA e Secretarias do Meio Ambiente no exercício, dividido pelo numero de licenças Ambientais Expedidas no exercício, no nível de agregação, multiplicado por 100.

Índice de gastos com obtenção de terras	Resultados Quantitativos E Qualitativos	Sim	Indica o gasto com obtenção de terras efetuada pelo INCRA por hectares, no exercício.	Quantidade monetária despendida pela Autarquia em obtenção de terras, gastos no programa 135/ação 4460 – SIAFI e SIR, no exercício dividida pela respectiva área total dos imóveis indenizados ou pagos em hectares, no nível de agregação.

(*) Em resposta à solicitação de auditoria, a Unidade informou que no Relatório de Gestão 2012 não foi feita nenhuma referência aos indicadores marcados acima, pela ausência de dados atualizados para o ano de 2012. Também destacou que a Superintendência tem sob sua jurisdição 19 Projetos de Assentamento declarados como consolidados nos anos de 2001 e 2002, com 9.990 famílias assentadas, correspondendo ao índice de 39%.

Em relação ao indicador "Índice de acesso à moradia nos assentamentos" verificou-se que seu valor é crescente. Em 2011, obteve-se o patamar de 62%. Em 2012, obteve-se o valor de 70%.

Já para o indicador "Índice de acesso às estradas transitáveis outras vias de transporte adequado ao escoamento da produção até as unidades produtivas" houve um decréscimo de 73% para 50%.

Quanto ao índice de gastos com obtenção de terras, houve um acréscimo em relação a 2011, passando de R$ 822,59 para R$ 1.868,82/ha.

No que se refere ao indicador de provimento de PDA/PRA, em 2011, apresentou índice de 80%, decrescendo para 58% em 2012.

Os resultados do indicador para assistência técnica teve um acréscimo de 9% em relação a 2011. (Índice: 20% em 2011 e 29% em 2012). Já o índice de consolidação de assentamentos apresentou valor de 39% em 2012, configurando acréscimo em relação ao saldo nulo divulgado em 2011.

O indicador "Índice de protocolos de licença ambiental para os projetos de Assentamentos" apresentou valor nulo.

O Quadro abaixo apresenta o resumo da avaliação da equipe em relação aos indicadores analisados.

Nome do Indicador	*Completude (Utilidade)*	*Acessibilidade*	*Confiabilidade*
Índice de acesso à moradia nos assentamentos	Sim	Sim	Sim
Índice de acesso às estradas transitáveis outras vias de transporte adequado ao escoamento da produção até as unidades produtivas	Sim	Sim	Sim
Índice de provimento de Assistência Técnica	Sim	Sim	Sim
Índice de protocolos de licença ambiental para os projetos de Assentamentos	Sim	Sim	Sim
Índice de gastos com obtenção de terras	Sim	Sim	Sim
Índice de provimento de PDA/PRA	Sim	Sim	Sim
Índice de Consolidação de Assentamentos	Sim	Sim	Sim

Diante das informações apresentadas, concluímos que a utilização de indicadores como parte integrante do processo de tomada de decisões ainda é realizada de forma incipiente. No entanto, verificamos que estão sendo realizados esforços para a melhoria da mensuração e da avaliação do desempenho da gestão, como é o caso das atividades de lançamento e acompanhamento mais tempestivos junto ao Sistema de Informações Rurais – SIR/INCRA.

2.4 Avaliação dos Indicadores dos Programas Temáticos

Considerando que na Lei N º12.593/2012 os indicadores são exigidos apenas para os programas temáticos, considerando que durante a gestão 2012 não foi publicado o decreto de Gestão do PPA 2012-2015, considerando ainda que não 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), a avaliação do item 4 do anexo IV da DN 124/2012 restou prejudicada. Dessa forma, o controle interno se abstém de emitir opinião sobre o item 4 na gestão 2012.

2.5 Avaliação da Gestão de Pessoas

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos do Incra SR.14/AC 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 SR.14/AC estava assim constituído no final do exercício de 2012:

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva	Ingressos em 2012	Egressos em 2012
1. Provimento de cargo efetivo	252	8	18
1.2.1 Servidor de carreira vinculada ao órgão	252	8	18
1.4 Servidores Cedidos ou em Licença	8	0	0
1.4.2 Removidos	2	0	0
2.2 Grupo Direção e Assessoramento superior	19	0	0
2.2.1 Servidor de carreira vinculada ao órgão	17	0	0
2.3 Funções gratificadas	2	0	0
2.3.1. Servidor de carreira vinculada ao órgão	2	0	0

Fonte: Tabela preenchida pelo setor de Recursos Humanos durante o trabalho de campo.

Tipologias dos	**Faixa Etária**

Cargos	Até 30	De 31 a 40	De 41 a 50	De 51 a 60	Acima de 60
1. Provimento de cargo efetivo	9	24	43	148	28
1.2 Servidores de Carreira	9	24	41	141	28
1.4 Servidores Cedidos ou em Licença	0	0	2	7	0
2 Provimento de cargo em comissão	0	2	0	0	0
2.3 Funções gratificadas	0	0	0	0	0

Fonte: Relatório de Gestão 2012.

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

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

Descrição da ocorrência	Quantidade de servidores relacionados	Quantidade de ocorrências acatadas totalmente pelo gestor
Servidores que receberam vencimento básico em duplicidade, sendo um valor calculado pelo sistema e o outro informado manualmente.	15	A Unidade informou que os valores já foram corrigidos e estão sendo calculados pelo sistema, mas não justificou formalmente como realizou o cálculo manual do vencimento em duplicidade. A situação será acompanhada durante o exercício de 2013.
Servidores que receberam pagamento a título de assistência pré-escolar lançada manualmente na folha de pagamento	2	2
Servidores com devolução do Adiantamento de Férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido.	1	1

Fonte: SiapeDW

Durante os trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2012, constataram-se apenas falhas de natureza formal na gestão de recursos humanos, notadamente quanto ao controle de servidores cedidos e dos reembolsos financeiros (para os casos que a legislação assim exige), sem impacto na gestão da Unidade.

c) Sistema Corporativo (SISAC)

O envio de informações alusivas a atos de admissão de pessoal, nos termos do art. 7º da IN/TCU nº 55/2007, bem como o registro no sistema SISAC, são realizados pela Coordenação de Recursos Humanos do órgão sede, em Brasília. Já os atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão são conduzidos pela seção de Desenvolvimento Humano da própria SR.14/AC.

Quanto à atuação na gestão de pessoal, observou-se que a Unidade cumpriu os prazos previstos para cadastramento no SISAC dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2012, assim como todos os pareceres quanto à legalidade dos referidos atos foram registrados no Sistema no prazo previsto na Instrução Normativa - TCU nº 55/2007, cujo art. 7º estabelece que as informações pertinentes aos atos de admissão e concessão deverão ser cadastradas no SISAC e disponibilizadas pela Unidade Jurisdicionada para o respectivo órgão de controle interno no prazo de 60 dias.

d) Controles Internos Administrativos

A avaliação quanto à estrutura de controles internos da Unidade Jurisdicionada na área de recursos humanos, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem atingidos, foi realizada e encontra-se consignada na análise presente no item 2.2 – avaliação dos controles internos deste relatório.

Portanto, faz-se necessária a implementação de rotinas por parte da Unidade Jurisdicionada com objetivo de aprimorar seus controles internos e, consequentemente, melhorar a gestão de recursos humanos.

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 pela UJ 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 vigentes na Unidade Jurisdicionada durante a gestão 2012.

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

a) Objetivo do Convênio

Qtde transferência em 2012	Volume de recursos total de transferência no exercício	Qtde Analisado	Volume de recursos analisado	Quantidade em que foi detectada alguma impropriedade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma impropriedade
11	71.523.364,56	5	25.265.634,00	3	23.423.112,00

Fonte: SICONV

Foram identificadas as seguintes impropriedades nos convênios analisados: fragilidades nas fiscalizações, liberação total de recursos sem a observância do cumprimento das etapas da execução física e ausência de licenças ambientais em convênios para a execução de obras.

b) Fiscalização física e presencial

Quantidade de Transferências vigentes no exercício	Quantidade de Transferências analisadas em que havia a previsão de planejamento de fiscalização	Quantidade de Transferências que foram fiscalizadas de forma física e presencial
11	1	4

Constatou-se que a Unidade realiza fiscalizações sem instruir o processo com o planejamento das visitas e sem inserir tempestivamente informações no SICONV. 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). Quanto ao Convênio do PRONERA, constatou-se que das 06 fiscalizações realizadas, apenas 02 foram planejadas, o que corresponde a 33,33%. E quanto ao planejamento das fiscalizações da área de infraestrutura, as informações não foram apresentadas à equipe de auditoria durante o período de exame.

c) Prestação de Contas

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

					(E)	
11	0	1	0	0	0	0

Fonte: SICONV

Legenda: (x) daquelas em que houve desaprovação ou omissão

d) Avaliação das Prestações de Contas

Quantidade de Prestação de Contas aguardando análise da Unidade	Quantidade de Prestação de Contas concluída pela Unidade e avaliada pela equipe	Quantidade de Prestação de Contas em que fora detectada irregularidade pela equipe
1	2	0

Fonte: SICONV

A Unidade informa em seu relatório de gestão que não dispõe de pessoal suficiente e capacitado para realizar as análises dos convênios de forma tempestiva e satisfatória, entretanto, está envidando esforços para finalizar o estoque dos convênios que aguardam análise.

Foram verificadas as prestações de contas do convênio CRT/AC/7.000/2007 (SIAFI nº 601814), firmado com a Prefeitura Municipal de Plácido de Castro, e do convênio CRT/AC/10.000/2007 (SIAFI nº 601779), firmado com o Instituto Estadual de Desenvolvimento da Educação Profissional Dom Moacyr Grechi. Os dois convênios apresentaram pareceres técnico e financeiro confirmando a regular utilização dos recursos repassados.

Das análises realizadas sobre a gestão de convênios, destaca-se:

a) quanto ao Convênio nº 755824/2011, o Incra SR.14/AC não observou o disposto no art. 42 da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, que determina que a liberação dos recursos de convênio deve obedecer ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardar consonância com as metas e fases de execução do objeto do instrumento;

b) a Unidade não realiza o adequado planejamento do acompanhamento das metas estabelecidas nos Planos de Trabalho dos convênios firmados, ou seja, foram detectadas fragilidades no planejamento e na execução das fiscalizações a seu cargo sobre as transferências voluntárias;

c) Foi constatado no convênio nº 770889/2012 que o mesmo foi celebrado sem as devidas licenças ambientais referentes à abertura de estradas e de revestimento primário. Segundo a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 24/11/2011, é condição para a celebração de convênios a existência de licença prévia quando o ajuste envolver a execução de obras com a necessidade de estudos ambientais, a fim de que o empreendimento seja concebido e orçado levando-se em conta as medidas mitigadoras,

compensatórias e/ou corretivas do meio ambiente, em cumprimento ao disposto na legislação aplicável.

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

Dentre as principais fragilidades que contribuem para a ausência de controles internos administrativos consistentes destacam-se as seguintes: ausência de normativos internos na área de transferências acarretando sobreposição de funções; ausência de mecanismos de informação e comunicação como indicadores na área de transferências; estrutura de pessoal e tecnológica incompatível com o volume de transferências concedidas.

Diante do exposto, conclui-se que a área de gestão das transferências voluntárias possui fragilidades que necessitam de especial atenção por parte da Administração do Incra SR. 14/AC.

2.7 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A análise dos processos licitatórios realizados pelo Incra SR.14/AC 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 SR.14/AC 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 na tabela a seguir:

a) Licitação - Geral

Quantidade total Processos Licitatórios	Volume total de recursos dos processos licitatórios (R$)	Quantidade a valiada	Volume de recursos avaliados (R$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
17	2.580.146,72	5	1.810.560,16	3	902.876,27

b) Dispensa de Licitação

Quantidade total de dispensas	Volume total de recursos de dispensas (R$)	Quantidade a valiada	Volume de recursos avaliados (R$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
4	851.354,80	2	300.554,80	1	90.812,80

Ademais, três contratos aditivados em 2012, originários de dispensa de licitação, configuraram o montante de R$ 12.602.941,17.

c) Inexigibilidade de Licitação

Quantidade total de Inexigibilidades	Volume total de recursos de inexigibilidades (R$)	Quantidade a valiada	Volume de recursos avaliados (R$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
4	124.125,00	2	73.125,00	1	13.125,00

d) Compras sustentáveis

Destaca-se que, no exercício de 2012, não houve registros de editais de licitação que permitam avaliar a realização de processos licitatórios e processos de compras sustentáveis. Entretanto, conforme mencionado no Relatório de Gestão 2012, a Unidade vem adotando alguns critérios de sustentabilidade em suas atividades, ao adquirir lixeiras plásticas para a coleta seletiva, papéis reciclados, bem como ao desenvolver campanhas para incentivar a redução do consumo de água e energia elétrica.

e) Controles Internos Administrativos da Gestão de Compras

A avaliação quanto à estrutura de controles internos da Unidade Jurisdicionada com vistas a garantir a regularidade das contratações foi realizada e encontra-se consignada na análise presente no item 2.2 – avaliação dos controles internos deste relatório.

Face ao exposto, a análise da amostra permite concluir pela inadequação parcial dos procedimentos adotados pelo Incra SR.14/AC nos certames analisados, com relação à regularidade dos procedimentos de contratação, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos controles internos aos ditames legais, com vistas a conseguir maior

aderência às disposições contidas na Lei nº 8.666/93 e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

2.8 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

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

Para responder as questões formuladas, foram utilizadas como estratégias metodológicas, isto é, como métodos de investigação, o uso de ferramenta corporativa da CGU que identifica as transações que necessitam de alerta ao gestor.

Todavia, não houve no exercício de 2012, por parte da UJ, atos de gestão relacionados ao item Despesas Realizadas por meio de Suprimento de Fundos e Cartão de Crédito Corporativo. Devido ao não uso dos cartões de pagamentos pela Unidade, nenhuma opinião foi emitida sobre a conformidade com as disposições dos Decretos n.ºs 5.355/2005 e 6.370/2008, nem sobre os controles internos administrativos existentes para garantir o uso regular do instrumento.

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, considerou-se as seguintes questões de auditoria: a) houve passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos? b) quais os esforços dispendidos pela UJ 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 UJ 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 SR.14/AC, 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: definição de um planejamento estratégico de TI e de uma política de Segurança da Informação; existência de um comitê diretivo de TI formalmente designado e atuante; estrutura de pessoal envolvida com TI; adequação dos procedimentos e capacidade para o desenvolvimento e produção de sistemas; e 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:

Tema	Metodologia
PDTI	Análise documental do PDTI ou documento equivalente, das listas das ações de TI de 2012 (no sítio do órgão e no DOU).
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.
Política de Segurança da Informação	Avaliação da política de Segurança da Informação e Comunicação e/ou outros documentos correlatos; e de documentos que comprovassem a participação da alta direção nas decisões relacionadas a POSIC. (Atas, emails, memorandos)
Desenvolvimento de Software	Análise documental do Plano Estratégico de TI; descrição detalhada do processo de desenvolvimento; documentos contendo gestão de acordos de níveis de serviços das soluções de TI.

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.

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

I) Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI

O PDTI apresentado pelo Incra SR.14/AC foi elaborado pelo Órgão Central, sendo aplicado na Superintendência do Incra no Estado do Acre. O documento está sendo observado para conduzir as ações de TI.

II) Política de Segurança da Informação

As ações de política de segurança da informação são de responsabilidade do órgão central do Incra, não tendo sido realizadas análises para o tema.

III) Recursos Humanos de TI

Conforme planilha de distribuição da força de trabalho do Incra SR.14/AC relacionada com a Tecnologia da Informação, observa-se que existem 3 (três) servidores do quadro permanente e 2(dois) empregados terceirizados, sendo que os últimos fazem o serviço de manutenção de microcomputadores, periféricos e suprimentos de informática.

Destaca-se, ainda, que em 2012 não houve contratação de recursos humanos de TI.

IV) Desenvolvimento e Produção de Sistemas

No exercício de 2012, o Incra SR.14/AC não desenvolveu sistema informatizado, não tendo sido realizadas análises sobre o tema.

V) Contratação e Gestão de Bens e Serviços de TI

As soluções de Tecnologia da Informação do Incra SR.14/AC foram desenvolvidas internamente e são mantidas por servidores da instituição, o que elimina o risco de dependências de pessoas sem vínculo com a Unidade.

Não foram realizados contratos de aquisição de bens e serviços de TI celebrados em 2012, restando por prejudicada a análise sobre os termos de acordo de níveis de serviço com os fornecedores.

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 SR.14/AC, 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:

Localização	Qtde total de imóveis de uso especial sob a responsabilidade da UJ*	
Ano	2011	2012
Brasil	17	19
Exterior	0	0

*Legenda: * todos os bens especiais (quantidade real), independente de registro no SPIUNet*
*** Informações do Relatório de Gestão 2012.*

O resultado dos exames evidenciou a seguinte situação:

Consistência dos Registros de Bens Especiais

Qtde Real	Qtde registrada no SIAFI, mas não no SPIUnet (a)	Qtde sem registro no SPIUnet (b)	Qtde com data de última avaliação superior a 4 anos (c)
21 (*)	0	2 (**)	0

Legenda: (a) Caracteriza erro de registro; (b) caracteriza a situação do Ativo Oculto; (c) caracteriza a situação de Subavaliação do Ativo.
(*) 19 imóveis próprios cadastrados no SPIUnet e 02 imóveis locados de terceiros ainda não cadastrados no sistema patrimonial.
(**) Imóveis locados de terceiros.

Conforme se observa no quadro acima, apenas os bens imóveis locados de terceiros ainda permanecem sem o devido registro no SPIUnet. A Unidade informou que está buscando orientações para inserir os dados no sistema.

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

	GASTOS REALIZADOS COM REFORMAS DE IMÓVEIS	
	PRÓPRIOS E DA UNIÃO	LOCADOS DE TERCEIROS
VALORES TOTAIS	R$ 949.623,31 (A)	R$ 0,00 (B)
PERCENTUAL SOBRE O TOTAL	100%	0%

Em análise dos gastos com manutenção de imóveis, nota-se que a UJ realizou uma única reforma em imóvel próprio, onde funciona a sede da superintendência regional.

As principais medidas adotadas na manutenção e conservação das instalações consistem na verificação periódica da rede elétrica, rede hidráulica, pisos, paredes e esquadrias. Cabe salientar que o Incra SR.14/AC não apresentou em seu Relatório de Gestão os gastos que essas ações representam.

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

A estrutura de pessoal que o Incra SR.14/AC dispõe para gerir os bens sob sua responsabilidade é composta de 03(três) servidores, os quais são considerados suficientes para atuar de forma adequada e tempestiva em relação às ações necessárias à boa e regular gestão dos bens imóveis. Todo o controle é realizado por meio do Sistema SPIUnet, responsável pelo gerenciamento dos bens imóveis de uso especial da União, o qual está interligado com o SIAFI para facilitar a execução do balanço patrimonial da Unidade.

Entretanto, constatou-se que não existem mecanismos para identificação de pontos críticos e fragilidades ou avaliação e identificação de riscos relevantes para a gestão dos bens imóveis da UJ. Uma vez que não há avaliação de risco, não existe definição de medidas corretivas, não há formalização de processo de trabalho relativo à gestão dos imóveis, bem como não existem indicadores para gestão da área.

Quanto ao componente monitoramento, verificou-se que é feito de maneira pontual, conforme surgem determinações do gabinete da superintendência e recomendações dos órgãos de controle.

Dessa forma, observa-se que a gestão adequada dos bens imóveis em uso pela Unidade depende, necessariamente, da adequação dos controles internos com vistas a garantir maior conformidade dos procedimentos adotados pela Unidade com a legislação que dispõe sobre o assunto. Como exemplo cita-se o fato de que dois imóveis residenciais funcionais, classificados como de uso especial, encontram-se com ocupação irregular,

em detrimento ao interesse da Entidade e ao que determina a Instrução Normativa que rege a matéria.

2.12 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Não houve no exercício de 2012, por parte da UJ, atos de gestão relacionados ao item nº 14 do Anexo IV da DN TCU nº 124/2012.

2.13 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.14/AC 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.

Observou-se que durante o ano de 2012 não existiram Acórdãos com determinações à UJ e nem Acórdãos nos quais a CGU tenha sido citada para atuar junto ao Incra SR.14/AC.

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

2.14 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

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

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

O Quadro a seguir mostra os resultados da análise.

Qtde de Recomendações Pendentes (saldo inicial: 01/01/2012) A	Qtde de Recomendações Emitidas em 2012 - B	Qtde de Recomendações atendidas integralmente - C	Qtde de Recomendações Pendentes (saldo final: 31/12/2012) D = A+B-C
16	19	14	21

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

Diante do exposto, verifica-se que houve um esforço em 2012 para atender as recomendações emendas pela CGU, entretanto, ainda se encontram pendentes 21 recomendações. Considerou-se como não atendida integralmente a determinação quando a Unidade não apresentou evidências para o cumprimento da situação detectada, bem como quando ainda está em andamento a implementação de alguma medida saneadora. As recomendações pendentes serão acompanhadas durante o exercício de 2013.

2.15 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão considerando a seguinte questão de auditoria: A unidade possui carta de serviço ao cidadão nos moldes do Decreto 6.932/2009?

A metodologia consistiu na avaliação da Carta de Serviço ao Cidadão conforme prescreve o Decreto 6.932/2009.

O Incra SR.14/AC presta serviços ao cidadão, mas os exames sobre a carta de serviços ao cidadão e a verificação do cumprimento dos requisitos do Decreto 6.932/2009 serão analisados no âmbito da sede do Incra em Brasília.

2.16 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? A UJ 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.

Ao confrontar a lista de processos do relatório emitido por meio do sistema CGU-PAD com a relação de processos administrativos informada por Solicitação de Auditoria, constatou-se a existência do processo n° 54260.001417/2012-08, já fora do prazo de cadastro no sistema CGU-PAD (determinado pela Portaria CGU 1.043/2007, em seu artigo 4º), não registrado no sistema. A não inclusão de PAD´S no sistema CGU-PAD, contraria o que determina a 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.

Dessa forma, solicitou-se, por meio da Nota de Auditoria nº 201305812/001, a inclusão do processo administrativo identificado no sistema CGU-PAD, de forma a cumprir o que determina a legislação.

Em que pese a informação contida no Relatório de Gestão que "devido às deficiências de estrutura e pessoal nas superintendências regionais, há dificuldades em manter os dados atualizados no sistema", a estrutura de pessoal e tecnológica do Incra SR.14/AC é suficiente para gerenciar os processos administrativos instaurados e o devido uso do sistema CGU-PAD.

2.17 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 n° 54260.000194/2013-34, elaborado pelo setor de Auditoria Interna do órgão central do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em tempo hábil para que fosse avaliado.

A partir dos exames aplicados, concluiu-se que o parecer de auditoria apresentou os resultados das análises realizadas na Unidade ao longo do exercício, mas não abordou o tema "Gestão de Pessoas", deixando de avaliar a adequabilidade da força de trabalho da Unidade frente as suas atribuições, bem como a adequação dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios.

O item "avaliação da capacidade de controles internos" deve receber atenção especial. O parecer menciona ser necessário o aprimoramento das atividades e dos ambientes de controle da instituição, além de atentar para a avaliação de risco, uma vez que "em

determinados processos de gestão que não estão sendo totalmente diagnosticados ou mesmo avaliados tempestivamente".

2.18 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

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

A metodologia consistiu na avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão.

A DN TCU 119/2012 estabeleceu conteúdo específico para a UJ que por sua vez incluiu parcialmente no Relatório de Gestão os itens solicitados. Sobre os imóveis rurais acima de 10.000,0000 hectares, o Incra SR.14/AC não apresentou informações sobre quais medidas administrativas e judiciais foram adotadas junto ao Corregedor-Geral de Justiça, a relação das situações com irregularidades nos cartórios de registro de imóveis, e a relação dos processos irregulares encaminhados à Procuradoria-Geral do Estado.

2.19 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Controles internos é 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 (IN TCU nº 63/2010).

A avaliação de controle interno visa a avaliar o grau em que o controle interno de organizações, programas e atividades governamentais assegura, de forma razoável, que, na consecução de suas missões, objetivos e metas, os princípios constitucionais da administração pública sejam obedecidos; as operações sejam 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 sejam íntegros, confiáveis e estejam disponíveis para apoiar o processo decisório e para o cumprimento das obrigações de prestar contas; e os recursos, bens e ativos públicos sejam 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 do órgão ou entidade pública, cabendo à auditoria interna ou ao órgão de controle interno da entidade avaliar a qualidade desses processos.

Com objetivo de avaliar a estrutura de controles internos instituída pelo Incra SR.14/AC, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem atingidos, na área de licitação e recursos humanos, foram analisados os seguintes componentes do controle interno: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento.

a) Ambiente de Controle

O ambiente de controle estabelece a fundação para o 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 etc.

Nesse sentido, a aplicação dos testes de controle neste componente resultou na identificação das constatações relacionadas a seguir:

a) Durante os trabalhos foi confirmado que os altos dirigentes da UJ não percebem a importância dos controles internos para a consecução dos objetivos finalísticos, nem da utilização de mecanismos de divulgação e conscientização, a todos os níveis da Unidade;
b) Ausência de ações que visem garantir ou incentivar a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da UJ na elaboração dos procedimentos e das instruções operacionais.
c) Faltam ações contínuas de informação e educação sobre a importância dos controles internos pelos servidores da organização, tais como termo de conhecimento e adesão pelos servidores, campanhas, palestras, envio aos diferentes grupos de interesse, citações em documentos e normas internos etc.;
d) Ausência de canais formalmente estabelecidos e divulgados para recebimento de denúncias, com a devida proteção à identidade do denunciante, a ser mantida sob reserva, se este assim o desejar, nos termos previstos no art. 10, do Decreto 6.029/2007;
e) Falta de definição de limite de alçada nas delegações de competência.

Em consequência, as fragilidades no ambiente de controle podem comprometer o cumprimento da missão e o alcance dos objetivos da organização, bem como a eficácia do controle interno.

Cabe ressaltar que organizações com ambientes de controle efetivos fixam um tom positivo, contratam e mantém pessoas competentes, formalizam e comunicam políticas e procedimentos de modo claro, adotam integridade e consciência de controle, resultando em valores compartilhados e trabalho em equipe para efetivação de objetivos.

b) Avaliação de Risco

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 licitação e recursos humanos, que permitam detectar a probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-las.

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) Informação e Comunicação

O sistema de informação e comunicação da entidade do setor público 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, mensagens de correio eletrônico, onde são divulgados tanto os atos normativos como informações atualizadas relacionadas às ações relevantes desenvolvidas pelo Incra SR.14/AC, inclusive atendendo à Lei de Acesso à Informação no que se refere à transparência ativa. No entanto, a comunicação das informações não alcança todos os níveis hierárquicos da Unidade e todos os componentes da estrutura administrativa do Incra SR.14/AC.

d) Monitoramento

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.

Sobre a sistemática de monitoramento utilizada pelo Incra SR.14/AC foi verificado que não há rotinas contínuas pelo corpo gerencial da própria organização, em relação às metas e objetivos fixados para o exercício.

Constataram-se fragilidades na área de gestão de bens móveis e imóveis e na área de Transferências Voluntárias que está diretamente relacionada aos principais macroprocessos finalísticos da UJ.

e) Procedimentos de Controle

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 detectivos, como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta etc.

1) Licitação

Os trabalhos realizados na Unidade na área de **licitação** 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 SR.14/AC.

Nesse sentido, destaca-se a seguir os pontos fracos da área supracitada, 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:

a) Ausência de normativo estabelecendo procedimento consistente para elaboração de estimativas de preço, a fim de orientar as equipes de planejamento das contratações do órgão, inclusive nos casos de contratações diretas e adesões a atas de registro de preço. Por exemplo, estabelecer parâmetros sobre o que fazer com os preços coletados (e.g. calcular a média ou considerar o menor valor coletado), estabelecer critério para descarte de preços (e.g. descartar preços muito acima dos demais, pois distorceriam cálculos como o da média), bem como período para considerar os preços (e.g. somente considerar preços estabelecidos nos últimos noventa dias); estabelecer a forma para que a pesquisa de preços seja realizada por setor próprio, com diversas fontes de pesquisas, podendo utilizar como parâmetro: a) no mínimo 03 (três) fornecedores; b) pesquisar valores adjudicados ao próprio órgão e a outros órgãos públicos, a exemplo do comprasnet; c) Expurgar os preços muito inferiores e muito superiores ao corrente no mercado; d) comparar com aquisições em épocas e regiões próximas e compras realizadas por corporações privadas em condições

(quantidade, qualidade e prazo) similares à demanda estatal. A equipe de compras deve elaborar memória de cálculo das estimativas de preço, isto é, registrar os procedimentos adotados para se obter as estimativas a partir dos preços coletados, bem como anexar as evidências das pesquisas realizadas (e.g. cópias de pesquisas em portais na internet de órgãos e empresas, ofícios do órgão a empresas solicitando propostas de preço, propostas de preço das empresas);

b) Ausência de acompanhamento processual dos atos da fase interna e externa da licitação (requisição, emissão de pareceres técnicos e jurídicos, elaboração de orçamento, aprovação da autoridade competente, redação do edital, habilitação, julgamento, homologação, etc), dificultando a identificação de obstáculos que possam impactar o andamento regular do processo licitatório;
c) Ausência de realização de rodízio entre os membros das comissões de licitação;
d) Falta de política de capacitação permanente dos servidores da área de licitação;

Ressalta-se que o propósito fundamental dos procedimentos de controle é reforçar a realização dos planos traçados, mantendo as organizações direcionadas para o cumprimento dos objetivos estabelecidos. Assim, eles podem ser vistos como mecanismos de gestão do cumprimento de objetivos.

2) Recursos Humanos

No que se refere aos controles internos instituídos pela Unidade na área de recursos humanos, constatou-se as seguintes fragilidade:

a) Ausência de rotinas para acompanhamento das alterações da legislação da área de pessoal, inclusive acórdãos do Tribunal de Contas da União;
b) Ausência de rotina para verificação da situação de servidores com dedicação exclusiva com outros vínculos; e
c) Falta de política de capacitação permanente dos servidores da área de pessoal.

Face ao exposto, pode-se concluir que os procedimentos de controle interno adotados pela Unidade Jurisdicionada, nas áreas de licitação e recursos humanos, embora sejam suficientes para permitir o acompanhamento das ações das respectivas áreas, 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.

2. 20 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 a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Rio Branco/AC, 11 de Julho de 2013.

Relatório supervisionado e aprovado por:

_____

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Acre

Achados da Auditoria - nº 201305812

1 GESTÃO PATRIMONIAL

1.1 BENS IMOBILIÁRIOS

1.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de medidas para desfazimento de bens móveis inservíveis.

Fato

O Relatório de Movimentação de Bens Móveis – RMB produzido pela Unidade informa que existem bens móveis a alienar no valor de R$ 8.422.441,95. Nesse sentido,

inspeções físicas foram realizadas na sede do INCRA – SR.14/AC e as seguintes situações foram constatadas:

1. Auditório da Entidade sendo utilizado como sala para armazenamento de bens velhos e em péssimas condições de uso. Monitores, computadores, periféricos de informática, mesas de escritório, armários, cadeiras, gavetas, condicionadores de ar são alguns dos bens que se encontram desorganizados e empilhados naquele auditório;

2. Seis veículos MZW-7813, MZW-5710, MZO-6353 (caminhonetes Mitsubishi L200), MZY-6017 (caminhonete Ford Ranger), MZN-1560 e MZN-1490 (jipes Toyota Bandeirante). Dois desses veículos (MZO-6353 e MZY-6017) encontram-se no estado de sucata, ou seja, irrecuperáveis e os demais precisam de uma análise para determinar se a recuperação dos mesmos pode ser considerada econômica aos cofres públicos.

Quanto aos itens de informática encontrados no auditório, o INCRA – SR.14/AC descumpre o art. 5° do Decreto n° 99.658, de 30 de outubro de 1990, que determina à Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional informar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a existência de microcomputadores de mesa, monitores de vídeo, impressoras e demais equipamentos de informática, respectivo mobiliário, peças-parte ou componentes, classificados como ocioso, recuperável, antieconômico ou irrecuperável, disponíveis para reaproveitamento.

A Entidade mantém bens inservíveis que não são mais utilizados na finalidade para a qual foram adquiridos.

Causa

A alta administração da Unidade não detém política para o desfazimento de bens que perderam as condições finalísticas para as quais foram incorporados ao patrimônio público.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria, o Incra Sr.14/AC apresentou, por intermédio do OF/INCRA/SR-14/AC/Nº 299/2013, de 21/05/2013, a seguinte manifestação:

"*Do montante verificado de R$ 8.422.441,95 de bens móveis a alienar, a grande maioria diz respeito à equipamentos de patrulhas mecanizadas e veículos automotores cujos processos de doação já se encontram devidamente formalizados e encaminhados à área jurídica desta Unidade para análise e parecer.*
1 – O armazenamento de bens móveis no espaço físico que abrigava o auditório desta Regional, justifica-se pela falta de local adequado para comportar esses bens, tendo em vista as obras que se encontram em andamento na Unidade.

2 – Dos seis veículos identificados, dois deles, os de placas MZO-6353 e MZY-6017 estão aguardando parecer jurídico do relatório da Comissão de Sindicância que foi constituída para apurar os acidentes ocorridos com estes veículos. Os demais estão em fase de avaliação para verificar a possibilidade de aproveitamento dos mesmos, tendo em vista a alta demanda de atividades de campo e frota reduzida disponível na Regional.

Quanto ao desfazimento de bens de informática, informamos que já existe comissão constituída trabalhando na avaliação e elaboração de parecer que dará subsídio ao setor de Patrimônio para prosseguir com a alienação dos referidos bens".

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas pela Entidade não elidem as situações apontadas, uma vez que o armazenamento de bens móveis no espaço físico do auditório não é o local adequado para acondicionar os bens que lá estão, uma vez que existem equipamentos sem condições de uso, danificados, como é o caso dos equipamentos de informática e seus periféricos.

A despeito das informações sobre os veículos de placas MZO-6353 e MZY-6017, é importante registrar que os fatos geradores da inutilização dos mesmos (acidentes de trânsito) ocorreram em 23/05/2012 e 08/06/2011. Ou seja, o lapso temporal demonstra a inação do Incra SR.14/AC quanto à alienação daqueles automóveis. Também não foram apresentadas atividades que comprovem a avaliação de verificação dos demais veículos listados para fins de desfazimento.

Não foi apresentada a ordem de serviço que constituiu a comissão para desfazimento dos bens de informática, como também não foram apresentados documentos, elaborados por tal comissão, que comprovem as ações para a alienação dos referidos bens.

Recomendações:
Recomendação 1: Avaliar os bens públicos móveis que sejam passíveis de alienação e realizar procedimento para o desfazimento dos bens que não são mais utilizados na finalidade para a qual foram adquiridos.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ocupação irregular de dois imóveis residenciais funcionais classificados como de uso especial.

Fato

De posse do inventário físico de bens imóveis elaborado pela comissão constituída pela ordem de Serviço/INCRA/SR.14/AC/N° 63/2012, constatou-se que dois imóveis residenciais funcionais, classificados como de uso especial, encontram-se com ocupação irregular.

Tombamento	CPF do ocupante	Matrícula	Cargo ou Função	Tempo de ocupação *	Valor atualizado do imóvel (R$)
4584-5	***.812.254-**	0724060	Falecida	23 anos	161.527,34
4586-1	***.444.592-**	0724038	Falecido	17 anos e 4 meses	105.094,54

* Em 28 de dezembro de 2012.

O próprio relatório emitido pela comissão responsável pelo inventário registra essa irregularidade, ao descrever a situação:

> *"O inventário de bens imóveis residenciais pertencentes ao INCRA/SR.14/AC, indica que a maioria dos imóveis são ocupados por servidores do quadro de pessoal do INCRA, com exceção de 02 (dois), o imóvel de tombamento 4584-5 que é ocupado por familiares da ex-servidora ***.812.254-**, já falecida, o que pode ser observado nas fichas cadastrais constantes nos autos e o imóvel de tombamento 4586-1, que é ocupado por familiares do ex-servidor ***.444.592-**, também falecido.*
> *Uma vez que esses Imóveis só devem ser ocupados por servidores que estão na ativa, é necessário que providências sejam tomadas para corrigir os casos supramencionados, por não atenderem o interesse da Instituição e contrariar o que determina a Instrução Normativa que rege a matéria".*
>
> (Obs: original alterado trocando-se os nomes dos ex-servidores citados pelos CPF gravados para proteção da identidade dos mesmos).

Não foi detectado o saneamento da irregularidade apresentada pela comissão responsável pelo inventário físico imóvel da instituição.

Causa

Não adoção de medidas para corrigir o uso indevido das unidades habitacionais funcionais.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria, o Incra Sr.14/AC apresentou, por intermédio do OF/INCRA/SR-14/AC/Nº 299/2013, de 21/05/2013, a seguinte manifestação:

"*Informamos que os dependentes dos servidores, ocupantes dos imóveis, recorreram judicialmente buscando sua permanência nos referidos imóveis, conforme documentos anexos*".

Análise do Controle Interno

O processo judicial impetrado pelos familiares da ex-servidora (CPF ***.812.254-**) diz respeito à indenização de benfeitorias realizadas no imóvel, não se tratando de questões de posse e propriedade do imóvel. A sentença de 1º grau foi pela improcedência da pretensão autoral, havendo recurso de apelação em análise.

Já o processo judicial impetrado pelos familiares do ex-servidor (CPF ***.444.592-**) teve o pedido de liminar indeferido pelo juízo competente. Ademais, neste caso o que se questiona é a possibilidade da venda pelo Incra do imóvel ocupado pelos familiares. A Lei n° 11.952/2009 autoriza o Incra a vender seus bens imóveis, entretanto, essa lei não determina que assim o faça. Ou seja, é uma faculdade que detém o Incra. Mesmo que o Incra assim o desejasse vender, de nada obstruiria a compra daquele imóvel pelos familiares do ex-servidor (CPF ***.444.592-**), ocupando-o anteriormente à venda ou não.

As justificativas apresentadas pela Entidade não elidem as situações apontadas.

Recomendações:
Recomendação 1: Proceder a reintegração, via administrativa ou judicial, dos dois imóveis residenciais funcionais, classificados como de uso especial, que se encontram com ocupação irregular.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de registro sobre a guarda de bens móveis.

Fato

Em análise ao processo de Inventário da Unidade, foram observados os seguintes boletins de movimentações e alterações patrimoniais:

Boletim de movimentações	Item	Valor
BMP 110/2010	Rolo compactador, vibratório, autopropulsado, marca muller, modelo VAP 55 Powertec P	295.000,00
BMP 109/2010	Retroescavadeira, modelo LB90 4 x 2, motor 36200369	187.500,00
BMP 109/2010	Pá carregadeira, modelo 12C, motor CIS207492	322.000,00
BMP 109/2010	Moto niveladora, modelo RG140B, motor 36219738	515.000,00
BMP 109/2010	Trator de esteira, modelo D130, motor 36199454	564.000,00

BMP 105/2010	Rolo compactador, vibratório, autopropulsado, marca muller, modelo VAP 55 Powertec P, série 5070,10,636	295.000,00
BMP 106/2010	Cargo C1317, placa NAD-9178	137.500,00
BMP 106/2010	Cargo C712, placa 9228	91.000,00
BMP 106/2010	Cargo C1317, placa NAD-9198	137.500,00
BMP 106/2010	Cargo C1317, placa NAD-9208	137.500,00
BMP 106/2010	Cargo C1317, placa NAA-2421	181.000,00
----------		2.863.000,00

Esses boletins foram do tipo movimentação interna e possuíam como unidade de destino o Gabinete da SR.14/AC. O próprio Superintendente Regional da SR.14/AC, à época, atestou o recebimento dos bens, declarando assumir "inteira responsabilidade pelo uso e guarda dos bens relacionados nos presentes termos" e comprometeu-se a ressarcir ao INCRA por perdas e danos, caso comprovada a omissão de responsabilidade por sua parte. Todavia, os bens relacionados não se encontravam sob a guarda do gabinete do Incra SR.14/AC, como também não foram encontrados registros no SIAFI, nem na conta contábil 142129300 - Bens em poder de outra unidade ou terceiros ou mesmo na conta 199111300 - Cessão de uso - bens cedidos.

Causa

O Chefe da Divisão de Administração, no seu respectivo período de gestão, não adotou medidas suficientes sob a sua alçada no sentido de registrar todos os atos patrimoniais, desde a incorporação dos bens até o desfazimento ou cessão a terceiros, não observando sua atribuição consignada no art. 114, inciso III, alínea "j" do Regimento Interno do INCRA.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria, o Incra Sr.14/AC apresentou, por intermédio do OF/INCRA/SR-14/AC/Nº 299/2013, de 21/05/2013, a seguinte manifestação:

"*Os bens já se encontram sob guarda do Gabinete desta Regional, conforme documentação anexa*".

Análise do Controle Interno

A documentação apresentada na manifestação da unidade é composta dos seguintes registros:

Boletim de movimentações	Documento SIAFI	Valor
BMP 077/2010	2013NL000096	295.000,00
BMP 078/2010	2013NL000095	295.000,00
BMP 101/2010	2013NL000091	684.500,00
BMP 102/2010	2013NL000094	1.588.500,00
BMP 103/2010	2013NL000085	137.500,00
	2013NL000086	137.500,00
	2013NL000087	137.500,00
	2013NL000088	91.000,00
	2013NL000089	181.000,00
BMP 104/2010	2013NL000093	1.588.500,00
BMP 105/2010	2013NL000098	295.000,00
BMP 106/2010	2013NL000091	684.500,00
BMP 107/2010	2013NL000092	1.588.500,00
BMP 108/2010	2013NL000090	684.500,00
BMP 109/2010	2013NL000100	1.588.500,00
BMP 110/2010	2013NL000099	295.000,00

Os documentos apresentados corroboram a situação de que os bens relacionados no quando da inspeção *in loco*, somado aos informados quando da manifestação da Entidade examinada, não se encontram fisicamente sob a guarda do gabinete do Incra SR.14/AC, como também não foram encontrados registros no SIAFI, nem na conta contábil 142129300 - Bens em poder de outra unidade ou terceiros ou mesmo na conta 199111300 - Cessão de uso - bens cedidos.

Ademais, as notas de lançamento constantes da tabela anterior foram realizadas no dia 15/04/2013 e registram movimentos entre as contas contábeis 1.4.2.1.2.40.00-MAQ.EQUIP.UTENSILIOS AGRI/AGROP.E RODOVIARIOS e 1.4.2.1.2.92.01 - ESTOQUE INTERNO.

Desta maneira, mantém-se a constatação pois a Entidade não comprovou qual o destino dos equipamentos relacionados.

Recomendações:
Recomendação 1: Elaborar levantamento real de quantos bens móveis estão cedidos a terceiros e efetuar os devidos registros contábeis nos sistemas SIAFI e Patrimonial.

Recomendação 2: Implementar rotinas de verificação para que todos os atos de gestão patrimonial sejam registrados nos sistemas informatizados cabíveis.

2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

2.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Não comprovação do reembolso de valores à União pelos servidores cedidos a órgãos de outras esferas.

Fato

Verificou-se que 8 (oito) servidores da Unidade estavam cedidos no exercício de 2012, sendo 3 (três) para outra esfera de governo. Em análise aos documentos que demonstram o acompanhamento das parcelas a serem restituídas pelos órgãos cessionários, verificou-se que a Unidade realiza com certa regularidade o envio de ofícios para que sejam providenciados os ressarcimentos dos vencimentos de servidores cedidos, entretanto, os documentos não se encontram formalizados em processos constituídos, os papéis não estão organizados em ordem cronológica, as Guias de Recolhimento da União (GRU) não são emitidas no mês subsequente ao de competência, bem como os documentos não demonstram o efetivo pagamento com a regularidade exigida pelo Decreto nº 4.050/2001. Em pesquisa ao SIAFI, podem ser observadas as informações do quadro a seguir:

Servidor Cedido: ***.153.977-**

N.	MÊS DE COMPETÊNCIA	EMISSÃO	VENCIMENTO	PAGAMEN-TO	VALOR TOTAL	SITUAÇÃO
000177	Jan12	15/fev	15/2/12	17/2/12	3.010,00	---
000264	Fev12	12/mar	12/3/12	14/3/12	3.010,00	---
000433	Mar12	04/mai	30/5/12	8/5/12	3.010,00	extrapolação do prazo
000498	Abr12	30/mai	30/5/12	1/6/12	3.010,00	---
000611	Mai12	16/jul	16/7/12	18/7/12	3.010,00	extrapolação do prazo
000710	Jun12	21/ago	21/8/12	23/8/12	4.119,01	extrapolação do prazo
000727	Jul12	04/set	4/9/12	6/9/12	3.010,00	extrapolação do prazo
000729	Jun12	04/set	4/9/12	6/9/12	4.119,01	duplicidade
000858	Ago12	11/out	11/10/12	16/10/12	3.010,00	extrapolação do prazo
001141	Out12	28/dez	28/12/12	1/1/13	3.749,34	extrapolação do prazo
001143	Nov12	28/dez	28/12/12	1/1/13	6.005,07	extrapolação do prazo

001146	Set12	28/dez	28/12/12	1/1/13	3.010,00	extrapolação do prazo
001164	Out12	31/dez	28/12/12	Retificação	3.749,34	---
001166	Nov12	31/dez	28/12/12	Retificação	6.005,07	---
001169	Set12	31/dez	28/12/12	Retificação	3.010,00	---
001172	Out12	31/dez	28/12/12	Retificação	3.749,34	---
001174	Nov12	31/dez	28/12/12	Retificação	6.005,07	---
001177	Set12	31/dez	28/12/12	Retificação	3.010,00	---

Servidor Cedido: ***.949.952-**

N.	MÊS DE COMPETÊNCIA	EMISSÃO	VENCIMENTO	PAGAMEN-TO	VALOR TOTAL	SITUAÇÃO
000176	jan12	15/fev	15/02/12	17/02/12	2.746,07	---
000263	fev12	12/mar	12/03/12	14/03/12	2.135,54	---
000411	jan11	26/abr	26/04/12	28/04/12	2.135,54	exercício anterior
000412	mar12	26/abr	26/04/12	28/04/12	2.135,54	---
000414	jun11	26/abr	26/04/12	28/04/12	2.135,54	exercício anterior
000497	abr12	30/mai	30/05/12	01/06/12	2.135,54	---
000560	mai12	19/jun	19/06/12	21/06/12	2.135,54	---
000709	jun12	21/ago	21/08/12	23/08/12	2.886,17	extrapolação do prazo
000726	jul12	04/set	04/09/12	06/09/12	2.135,54	extrapolação do prazo
000839	ago12	09/out	09/10/12	11/10/12	2.135,54	extrapolação do prazo
001142	nov12	28/dez	28/12/12	01/01/13	3.967,07	---
001145	out12	28/dez	28/12/12	01/01/13	2.135,54	extrapolação do prazo
001165	nov12	31/dez	28/12/12	Retificação	3.967,07	---
001168	out12	31/dez	28/12/12	Retificação	2.135,54	---

001173	nov12	31/dez	28/12/12	Retificação	3.967,07	
001176	nov12	31/dez	28/12/12	Retificação	2.135,54	
---	dez12	---	---	---	---	não encontrada

Servidor Cedido: ***.915.202-**

N.	MÊS DE COMPETÊNCIA	EMISSÃO	VENCIMENTO	PAGAMEN-TO	VALOR TOTAL	SITUAÇÃO
---	jan12	---	---	---	---	não encontrada
---	fev12	---	---	---	---	não encontrada
000413	mar12	26/abr	26/4/12	28/4/12	3.505,84	---
000499	abr12	30/mai	30/5/12	1/6/12	3.505,84	---
---	mai12	---	---	---	---	não encontrada
---	jun12	---	---	---	---	não encontrada
000728	jul12	04/set	4/9/12	6/9/12	3.505,84	---
---	ago12	---	---	---	---	não encontrada
---	set12	---	---	---	---	não encontrada
001140	out12	28/dez	28/12/12	1/1/13	3.505,84	extrapolação do prazo
001144	nov12	28/dez	28/12/12	1/1/13	6.720,46	---
001163	out12	31/dez	28/12/12	Retificação	3.505,84	---
001167	nov12	31/dez	28/12/12	Retificação	6.720,46	---
001171	out12	31/dez	28/12/12	Retificação	3.505,84	---
001175	nov12	31/dez	28/12/12	Retificação	6.720,46	---
---	dez12	---	---	---	---	não encontrada

Causa

O Chefe da Divisão de Gestão Administrativa não adotou controles internos adequados para o reembolso de valores à União pelos servidores cedidos, mesmo detendo pessoalmente atribuição para esse controle, em desacordo com o artigo 114 do Regimento Interno do Incra.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria, o Incra Sr.14/AC apresentou, por intermédio do OF/INCRA/SR-14/AC/Nº 299/2013, de 21/05/2013, a seguinte manifestação:

"*Dos três servidores cedidos desta superintendência, somente a COHAB , cessionária do servidor Siape 1083469, apresentou todas as GRU's quitadas, mesmo fora do prazo de reembolso de alguns meses. Os outros dois órgãos: DERACRE e CODISACRE apresentam pendência de comprovação de algumas GRU's quitadas. Embora tenhamos exaustivamente notificado aqueles órgãos para comprovarem o recolhimento dos ressarcimentos, não obtivemos resposta. Diante disso, foi encaminhado oficio na data de 16 de maio do corrente ano, notificando os órgãos pendentes, a regularização dos reembolsos sob pena de tornar sem efeito a cessão e imediato retorno do servidor, conforme documentos anexos*".

(Obs: Original alterado trocando-se o nome do servidor citado pela matrícula Siape para proteção da identidade do mesmo.)

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pelo Incra SR.14/AC confirma as fragilidades de seus controles internos administrativos no que tange ao reembolso de valores à União pelos servidores cedidos a órgãos de outras esferas. Para o cumprimento das exigências estabelecidas pelo Decreto nº 4.050/2001, é indispensável a adoção de rotinas capazes de evitar a reincidência de falhas dessa espécie.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir rotinas por meio de processo para cobrança tempestiva dos valores devidos pelos cessionários e, sem o devido ressarcimento, notificar os servidores cedidos para retorno à Entidade, evitando o acúmulo de recursos.

Recomendação 2: Promover a inscrição no CADIN - Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - dos cessionários inadimplentes.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

3.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Homologação de procedimento licitatório anterior ao saneamento das condições habilitatórias exigidas no edital da empresa declarada vencedora do certame.

Fato

Em análise ao convite de n° 001/2012, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada para a prestação dos serviços de reforma e ampliação do imóvel urbano localizado no município de Brasiléia-AC, para funcionamento das instalações da Unidade Avançada do INCRA naquele município, constatou-se que a licitação foi homologada anteriormente ao saneamento das condições habilitatórias exigidas no edital dos licitantes.

Foi lavrada no mesmo dia da sessão pública, ou seja, 04/12/12, a ata de resultado da licitação na qual a empresa Construtora J & L Ltda. foi declarada vencedora. Ainda foi registrado na ata que "por ser a vencedora empresa de pequeno porte (EPP), esta tem o prazo de dois dias úteis para apresentar as certidões de regularidade fiscal do INSS e da Receita Municipal, conforme artigo 43, parágrafo 1° da lei n° 123, de dezembro de 2006".

Às fls. 555 e 556 constam a nova certidão de regularidade junto ao INSS, emitida no dia 05/12/12 e a nova certidão de regularidade junto à Receita Municipal da Prefeitura de Rio Branco, emitida no dia 04/12/12, sendo que a homologação e adjudicação da licitação pelo Superintendente Regional do INCRA no Estado do Acre (CPF ***.014.032-**) ocorreu em 04/12/12.

Em resposta à Solicitação de Auditoria, o Incra Sr.14/AC apresentou, por intermédio do OF/INCRA/SR-14/AC/Nº 299/2013, de 21/05/2013, a seguinte manifestação:

"*O lapso temporal decorre de erro de digitação do servidor que digitou os documentos, pois não foi observado que a data seria, na realidade, 05 de dezembro de 2012 e não 04 de dezembro de 2012. Como os dois documentos foram produzidos pela mesma pessoa, tendo em vista facilitar o despacho para o Ordenador assinar, ocorreu a falha de digitação no lançamento da data, que será passível de correção. Encaminhamos sequencia das folhas referente a instrução processual*".

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Pagamentos de valores em desacordo ao firmado em contrato, além da irregular prorrogação da vigência, da ausência de designação de fiscal e da não publicação de extrato da contratação no prazo estipulado em lei.

Fato

O Pregão n° 008/2011, tombado sob o n° 54260.001155/2011-92, tinha como objeto a contratação de empresa especializada para o fornecimento de combustíveis automotivos (óleo diesel comum e gasolina comum) para abastecimento dos veículos oficiais do

INCRA/AC. Ao analisar a gestão dos contratos derivados do referido pregão, foram detectadas impropriedades e irregularidades demonstradas na seguinte ordem dos fatos:

1. Fls. 305 – a nota de empenho 2012NE800196 apresenta o valor unitário do litro de óleo diesel no valor de R$ 2,78, quando no contrato firmado com a empresa Aeroban Distribuidora Imp. e Exp. Ltda. o valor é de R$ 2,77;

2. Fls. 325 e 326 – as notas de empenho 2012NE800230 e 2012NE800231 informam o item da aquisição "gasolina comum", no entanto o valor registrado de R$ 2,43 no documento é o pactuado para óleo diesel, conforme o contrato CRT/AC/31.000/11 com o Auto Posto Ale V Ltda;

3. Fls. 333 - a nota de empenho 2012NE800251 apresenta o item da aquisição "gasolina comum", no entanto o valor registrado de R$ 2,53 (após apostilamento) no documento é o pactuado para óleo diesel, conforme o contrato CRT/AC/31.000/11 com o Auto Posto Ale V Ltda;

4. Fls. 427 e 428 – a nota de empenho 2012NE800380 apresenta o valor unitário do litro de óleo diesel no valor de R$ 2,49, quando no contrato firmado com a empresa Auto Posto Camila o valor é de R$ 2,35;

5. Fls. 429 – a nota de empenho 2012NE800381 apresenta o valor unitário do litro de óleo diesel no valor de R$ 4,51, quando no contrato firmado com a empresa Sildo Barbosa Gomes de Freitas o valor é de R$ 2,46.

Já no processo administrativo aberto para a execução do contrato, denominado "processo de pagamento", sob o n° 54260.000109/2012-57, a sequência de incorreções continua:

6. Fls. 45 a 52 – em 26/03/12 o Incra SR.14/AC emitiu a nota de empenho de n° 2012NE800077, no valor de R$ 8.752,00, referente à aquisição de óleo diesel junto à empresa Aeroban Distribuidora Imp. e Exp. Ltda. A empresa contratada por sua vez gerou a nota fiscal NF-e N° 000.000.498, Série 1, datada de 24/04/12, com a quantia monetária em concordância com a referida nota de empenho. Entretanto, apresenta divergência com aquele documento contábil ao trazer a discriminação de 800 litros de gasolina comum e 2.177,61 litros de óleo diesel. Ademais, o preço listado na nota fiscal para gasolina foi de R$ 3,40 em contraposição ao firmado em contrato que foi R$ 3,34. Essa diferença gerou um prejuízo efetivo ao Incra SR.14/AC de R$ 48,00. A quantia constante na nota fiscal da empresa foi quitada por intermédio da ordem bancária de n° 2012OB800364;

7. Fls. 180 a 187 - notas de empenho de n° 2012NE800332 e 2012NE800333, respectivamente nos valores de R$ 2.754,00 e R$ 3.696,00, referentes à aquisição de óleo diesel e gasolina comum junto à empresa Sildo Barbosa Gomes de Freitas. Todavia, a empresa emitiu a nota fiscal NF-e N° 000.001.330, Série 1, cobrando

1.063,32 litros de óleo diesel ao preço unitário de R$ 2,59, quando o valor pactuado no ajuste foi de R$ 2,46. Essa discrepância acarretou no pagamento indevido pela administração pública de R$ 138,23;

8. Fls. 208 a 211 – caso idêntico ao item anterior para quantidade de 1.000 litros de óleo diesel, perfazendo o valor de R$ 130,00 pagos indevidamente.

Já quanto à questão da classificação orçamentária, o despacho contido em fls. 09 e o item "7. Dos recursos orçamentários" do termo de referência classificaram a aquisição como material de consumo, quando da apresentação do elemento de despesa 3.3.90.30. Porém, foi constatada a incompatibilidade entre aquela classificação orçamentária com o item que previa a vigência do contrato. O fornecimento de combustíveis não pode ser considerado de natureza contínua, haja vista ser classificado como compra e, por conseguinte, limitado ao caput do art. 57 da Lei nº 8.666/1993.

O terceiro ponto detectado refere-se às atividades do fiscal de contrato. Recai sobre a administração pública a obrigação de designar formalmente o fiscal de cada contrato realizado, conforme o disposto no art. 67, caput, da Lei 8.666/1993. Nos contratos CRT/AC/31.000/11, CRT/AC/30.000/11, CRT/AC/33.000/11 e CRT/AC/32.000/11º derivados do pregão n° 008/2012, não há designação formal de fiscais e, consequentemente, não há registro da atuação da atividade de monitoramento. A fiscalização eficiente do contrato é instrumento de defesa do interesse público, afastando a possibilidade de lesão ao erário e controlando o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelas partes.

A quarta irregularidade diz respeito à publicação do extrato do contrato firmado entre a Incra - SR.14/AC e a empresa Sildo Barbosa Gomes De Freitas (CNPJ 04.016.507/0001-94). O referido contrato, constante das fls. 233 a 237, foi firmado em 30/12/2011, entretanto o seu extrato somente foi publicado em 16/03/2012 no DOU, seção 3, pág. 126, ou seja, dois meses e meio após a sua assinatura. Como se constata, o Incra – SR.14/AC não atendeu ao prazo estipulado no ato legal exposto anteriormente.

Causa

O Chefe de Administração, responsável por coordenar e supervisionar a execução das atividades de Administração e Serviços Gerais da Unidade (conforme art. 114, inciso III, alínea 'a' do Regimento Interno), no tocante à aquisição de combustíveis para as viaturas da UJ, não adotou as medidas sob sua competência para garantir o regular pagamento dos valores pactuados com terceiros, autorizando pagamentos em desacordo com as normas aplicáveis, como também não considerou aditivos aos contratos existentes, nem a publicação de avisos contratuais e a designação de fiscais.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria, o Incra Sr.14/AC apresentou, por intermédio do OF/INCRA/SR-14/AC/Nº 299/2013, de 21/05/2013, a seguinte manifestação:

"*1. Fls. 305 - Resposta: A Nota de empenho 2012NE800196 foi emitida com o valor global de R$ 1.939,00 (hum mil, novecentos e trinta e nove reais), com a finalidade de aquisição de 700 (setecentos) litros de Óleo diesel comum. Se multiplicarmos 700 X R$ 2,77, teremos o resultado de exatamente R$ 1.939,00. Por conseguinte, verifica-se que o problema foi do sistema SIAFI, que conforme podemos observar na Nota de Empenho, reduziu a quantidade de diesel para 697,48201 litros, sendo que a aquisição e o pagamento foi de 700 litros.*

2. Fls. 325 e 326 - Resposta: Na verdade houve um erro de digitação por parte do operador, quando da emissão das Notas de empenho no SIAFI, tendo digitado gasolina comum ao invés de óleo diesel comum. Todavia, considerando tratar-se de produtos com o mesmo subitem de despesa (339030-01 - Combustíveis e Lubrificantes Auto Motivos), entendemos não haver necessidade de ser considerado como achado de auditoria.

3. Fls. 333 - Resposta: Ocorreu o mesmo equívoco do item anterior. A Nota de Empenho foi emitida para aquisição de 1.056 litros de óleo diesel a R$ 2,53 o litro, num total de R$ 2.671,68 e não gasolina comum. Por tanto, idem justificativa anterior.

4. Fls. 427 e 428 - Resposta: Ocorreu que o valor do preço dos combustíveis, assim como na capital de Rio Branco-AC, foram reajustados para o interior, sendo que a empresa que é sediada em Brasileia-AC, só veio solicitar o reajuste em novembro de 2012, elevando o valor inicialmente contratado do diesel, de R$ 2,35 (dois reais e trinta e cinco centavos) em dezembro de 2011, para R$ 2,49 (dois reais e quarenta e nove centavos).

5. Fls. 429 - Resposta: Mais uma vez houve erro de digitação, pois a Nota de empenho foi destinada a atender despesas com a aquisição de 600 (seiscentos) litros de gasolina comum, ao preço unitário de R$ 3,2057 e 1.000 (mil) litros de óleo diesel comum, ao preço de R$ 2,59 (dois reais e cinquenta e nove centavos), preço este reajustado em novembro de 20l2, já que o valor inicialmente contratado em dezembro de 2011 foi de R$ 2,46, conforme podemos observar por intermédio da Nota Fiscal Eletrônica nº 000.001.369, datada de 17 de dezembro de 2012, no valor total de R$ 4.513,00, doc. às fls. 209 do processo administrativo nº 54260.000109-2012-57 (Processo de Pagamento).

6. Fls. 45 a 52 - Resposta: Admitimos que não observamos o valor cobrado pela empresa para o litro da gasolina comum, mas que iremos notificar a contratada para que o valor pago em desacordo com o que fora acordado, no total de R$ 48,00 (quarenta e oito reais), seja compensado em futuros pagamentos.

7. Fls. 180 a 187 - Resposta: Ocorreu que o valor do preço dos combustíveis, assim como na capital de Rio Branco-AC, foram reajustados para o interior, sendo que a empresa que é sediada em Sena Madureira-AC, só veio a solicitar o reajuste em novembro de 2012, elevando o valor inicialmente contratado do diesel, de R$ 2,46

(dois reais e quarenta e seis centavos) para R$ 2,59 (dois reais e cinquenta e nove centavos).

8. Fls. 208 a 2ll - A resposta para este item está contemplada no item acima, combinando com a resposta do item 5. fls. 429.

Quanto a questão dos contratos iremos verificar o caput do art. 57 da Lei 8.666 de 93. Caso não contemple realmente, iremos proceder com uma nova licitação, na modalidade de pregão, Sistema de Registro de Preços.

Realmente não foi designado fiscais para os contratos de combustível, que deveriam envolver servidores da Sede e das Unidades Avançadas. Iremos providenciar Ordens de Serviços designando fiscais do respectivos contratos.

Quanto a publicação, realmente houve um atraso na publicação, talvez em decorrência da quantidade de contratos assinados no mesmo dia (30-12-2011), aliado à correria em virtude do encerramento do exercício financeiro".

Análise do Controle Interno

O próprio gestor reconhece as falhas apontadas sobre os pagamentos de valores sem os respectivos apostilamento de contratos, da irregular prorrogação da vigência, da ausência de designação de fiscal e da não publicação de extrato da contratação no prazo estipulado em lei.

No tocante aos pagamentos com valores divergentes aos contratados, o Incra SR.14/AC pagou indevidamente a quantia de R$ 816,23 (oitocentos e dezesseis reais e vinte e três centavos), contabilizada conforme relatos expostos nos itens 4, 6 e 7 dos fatos identificados.

Ademais, para os contratos que sofreram reajustes dos valores pactuados, o Incra SR. 14/AC não apresentou os respectivos aditivos contratuais que fundamentassem as alterações.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder o ressarcimento dos valores pagos indevidamente sem a devida cobertura contratual.

Recomendação 2: Acrescentar ao controle de verificação de conformidade, realizado pela Entidade em cada processo administrativo de aquisição de bens e contratações de serviços, o requisito designação formal de fiscal do contrato.

Recomendação 3: Designar formalmente servidor público para ser fiscal de cada contrato realizado pela Autarquia, conforme o art. 67 da lei n° 8.666/93.

Recomendação 4: Elaborar os termos de apostilamento aos contratos n°s 30.000/11, 32.000/11 e 33.000/11 que sofreram alteração dos valores pactuados.

3.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Direcionamento em pregão eletrônico para aquisição de material permanente.

Fato

O Incra SR.14/AC executou o pregão eletrônico nº 13/2012 para aquisição de material permanente, visando atender à implantação e estruturação de casas de produção de farinha e agroindústria de palmito de pupunha nos projetos de assentamentos da Reforma Agrária no Acre.

Conforme o termo de referência, a referida licitação possuía doze itens, contudo dois desses itens apresentaram especificações que acarretaram por direcionar a aquisição de produtos exclusivos, em detrimento aos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade e da igualdade.

O primeiro direcionamento ocorreu para a descrição do item 6, tablet. Tal como efetuada a discriminação no edital, o único produto no mercado nacional a atendê-la seria o Apple iPad 4, Tela Retina 4G 64 GB (http://www.apple.com/br/ipad/specs/). A descrição exigida foi a seguinte:

"TABLET, com as seguintes características: tela de 9,7"; conexões Wi Fi; 4G, ***Sistema Operacional IOS****; Memória Interna de 64GB; com EDGE e GPRS; Câmera Integrada de 5.0MP; Câmera Filmadora; MP3 Player; Viva-voz; Recursos Fotográficos:* ***Câmera iSight*** *de 5 megapixels, Foco automático, Um toque para foco, Detecção de rostos em imagens estáticas; Recursos de vídeos: Gravação de vídeo em HD (1080p), até 30 quadros por segundo, com áudio; Estabilização de vídeo;* ***Câmera Face Time*** *com fotos e vídeos de qualidade VGA, até 30 quadros por segundo; Informação da localização das fotos e vídeos; Recursos de som: Resposta de frequência: 20Hz a 20.000Hz; Formatos de áudio compatíveis: HE-AAC (V1 e V2), AAC (8 a 320 Kbps), MP3 (8 a 320 Kbps), MP3 VBR, AIFF e WAV; Limite máximo de volume configurável pelo usuário; Idiomas do menu: Português (Brasil); com calendário, calculadora, data, horário e GPS, com bateria interna recarregável de polímero de lítio com capacidade de 42,5 watts/hora; até 10 horas para navegar na Internet via Wi-Fi, assistir vídeos; carga via carregador ou USB do computador; garantia do fornecedor de 12 meses, dimensões aproximadas do produto – cm (AxLxP) – de 24,1x 18,5x 0,9 cm; Peso liq. aproximado do produto de 650g; Tela: Tela Multi-Touch widescreen brilhante de 9,7 polegadas (diagonal), retroiluminada por LEDs e com tecnologia IPS; Resolução de 2048 por 1536 pixels, 264 pixels por polegada (ppp); revestimento resistente a impressões digitais e oleosidade; aceita vários idiomas e caracteres simultaneamente; processador de alto desempenho, baixo consumo de energia, com sistema embarcado e processador gráfico; Conexões: Porta do conector da base com 30 pinos, fone de*

ouvido estéreo, Alto-falante interno e Microfone; bandeja para cartão micro, com capa em Poliuretano". (grifou-se)

Corrobora com essa situação o fato de doze empresas terem apresentadas proposta para esse item, sendo que onze cotaram o produto da marca Apple. O único fornecedor a não cotar o produto da Apple foi desclassificado por não atender as especificações do edital. O resultado da disputa foi a contratação do fornecedor CONSULTEC COMERCIO E SERVICOS LTDA - ME, ao preço unitário de R$ 2.544,60 e ao valor total de R$ 15.267,60.

O outro item que também apresentou descrição direcionada foi o item 12 (doze). Para essa aquisição o Incra Sr.14/AC transcreveu de modo integral as especificações da "Caldeira horizontal Três Passes, de fogo à lenha Flamo/Aquatubular, CAP 600 KG/VAPOR/HORA – MOD. CAH-600VP", da empresa GEZA (http://www.geza.com.br/divisao-alimenticia), que constam das fls. 415 a 417 do processo administrativo de n° 54260.001196/2012-60.

A sessão pública de disputa registrou o lance de R$ 220.000,00, em 12, da licitante ATEC - COMBUSTAO E CALDEIRAS LTDA - ME, CNPJ 05.412.258/0001-19, entretanto, sua proposta foi recusada por não atender as especificações do edital. A caldeira que tinha o custo estimado no termo de referência de R$ 380.000,00, foi adquirida do fornecedor A. VALLADAO ROSA - EPP, CNPJ 02.828.376/0001-14, pela quantia de R$ 377.812,00.

Causa

O Chefe da Divisão de Administração, no seu respectivo período de gestão, não adotou medidas suficientes sob a sua alçada no sentido de evitar o direcionamento das especificações dos produtos constantes do processo licitatório, não observando sua atribuição consignada no art. 114, inciso III, alínea "j" do Regimento Interno do INCRA. Além disso, aprovou e encaminhou o certame para homologação do Superintendente Regional.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria, o Incra Sr.14/AC apresentou, por intermédio do OF/INCRA/SR-14/AC/Nº 299/2013, de 21/05/2013, a seguinte manifestação:

"*Apesar da descrição do produto ser similar as características do tablet da empresa Apple, não houve benefício a nenhum dos participantes. A empresa citada no respectivo registro foi desclassificada por não detalhar as características do produto e somente escrever no campo reservado à Descrição Detalhada do Produto os dizeres "..especificações estão conforme edital...", não atendendo ao subitem 5.6 do Edital. Além do mais, a empresa desclassificada apresentou um valor superior ao apresentado pela empresa vencedora.*

A mesma situação, referente a caldeira, pode ser similarmente justificada com o contido no parágrafo anterior".

Análise do Controle Interno

Não obstante às manifestações prestadas pelo Incra SR.14/AC, os processos de aquisições devem evitar especificações excessivamente detalhadas que acabam por direcionar as aquisições a um único produto, reduzindo o número de interessados e se distanciando da obtenção de uma proposta vencedora mais vantajosa para a Administração, conforme preceitua os termos do art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

Recomendações:
Recomendação 1: Instituir rotinas para evitar a inclusão nos editais licitatórios de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame e estabeleçam preferências ou distinções em razão de descrição impertinente ou irrelevante para o específico objeto da aquisição.

3.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

3.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

3.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Inexigibilidade de licitação para contratação de serviços de treinamento em software sem a caracterização da inviabilidade de competição, com a prestação dos serviços anteriores à emissão da nota de empenho e com pagamento de valor maior que o efetivamente prestado.

Fato

Trata-se do processo de n° 54260.001005/2012-60 cujo objeto foi o oferecimento de um curso de "Noções de Geoprocessamento e treinamento em SIG livre, utilizando o software Quantum GIS (QGIS)".

O processo teve início com a solicitação do Superintendente Regional do INCRA no Estado do Acre, (CPF ***.014.032-**) à área de Recursos Humanos que adotasse procedimentos visando à contratação da empresa SILVA SOUZA & SANTOS - (CNPJ 14.481.168/0001-70), nome de fantasia SIGMA Consultoria, para a capacitação de pessoal no software QGIS.

Encontra-se nas fls. 04 a 15 a proposta comercial da empresa SIGMA consultoria, com o custo de R$ 625,00 (seiscentos e vinte e cinco reais) por aluno. Nesse sentido, o Incra – SR.14/AC elaborou o projeto do evento interno de capacitação com o custo total de R$ 15.000,00 (quinze mil reais).

Constatou-se que o processo não contém os elementos mínimos obrigatórios para a observância aos arts. 25, inciso II, 26, parágrafo único e 38, inciso VI, da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Não há a pesquisa de preços, a razão da escolha do executante,

que caracterizou a inviabilidade de competição e nem o parecer jurídico sobre a contratação.

Outra situação de incongruência detectada diz respeito aos estágios da despesa pública. A Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964, elenca a sequência dos estágios da execução da despesa: empenho, liquidação e pagamento, nessa ordem.

O fluxo previsto na legislação não foi seguido quando da contratação. Em fls. 24, consta a nota de empenho n° 2012NE000170, no valor de R$ 13.125,00 (treze mil, cento e vinte e cinco reais), emitida em 07/12/12. Todavia, às fls. 28 a 45, há certificados de participação de servidores no curso contratado, distribuídos em duas turmas: a primeira de 22/10 a 01/11 e a segunda turma de 03 a 14/12. Assim, quando da emissão da nota de empenho, fixe-se 07/12/12, a primeira turma de servidores a serem treinados já estava concluída e a segunda encontrava-se em andamento. Em outras palavras, o curso iniciou-se sem a fase prévia do empenho.

Foi constatado ainda o pagamento à empresa de valores por servidores que não foram efetivamente treinados. Inicialmente, a Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária relacionou os nomes de 24 (vinte e quatro) servidores que deveriam ser capacitados. No entanto, a área de Recursos Humanos informou que apenas 21 (vinte e um) servidores confirmaram a inscrição, implicando no valor final do investimento de R$ 13.125,00 (treze mil, cento e vinte e cinco reais).

O processo é finalizado às fls. 46 com a nota fiscal de número 13, emitida em 17/12/12, no valor de R$ 13.125,00 (treze mil, cento e vinte e cinco reais). Embora haja concordância entre a nota de empenho de n° 2012NE000170 (fl. 24), a ordem bancária de n° 2012OB801838 e nota fiscal (fls. 46), relacionados à inscrição de 21 (vinte e um servidores) no curso de noções de geoprocessamento, somente consta dos autos do processo 17 (dezessete) certificados, ou seja, a Entidade pagou indevidamente pela inscrição de quatro servidores que efetivamente não foram capacitados.

Causa

Atitude do gestor de contratar sem o devido procedimento licitatório e não adoção de controles para evitar o pagamento de serviços em desacordo com o efetivamente prestado pelo contratado.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria, o Incra Sr.14/AC apresentou, por intermédio do OF/INCRA/SR-14/AC/Nº 299/2013, de 21/05/2013, a seguinte manifestação:

"*Esclarecemos que as despesas não foram empenhadas como inexigibilidade de licitação e sim como licitação não aplicável. Isto aconteceu em razão dos recursos terem sido liberados pelo INCRA Sede (Brasília-DF) no último dia estipulado pela Secretaria do Tesouro Nacional (SOF) para emissão de empenho de despesa (07 de*

dezembro de 2012), fato este que impossibilitaria a aplicabilidade da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (neste caso com embasamento legal no Inciso II , "caput", do artigo 25, cc o inciso VI, do artigo 13, da Lei 8.666\93), uma vez que não haveria tempo hábil para análise da área jurídica; para o reconhecimento e ratificação da Despesa, bem como para publicação da inexigibilidade de licitação, conforme preceitua o artigo 26, da supracitada Lei. Não obstante o ocorrido, temos ciência de que fatos como esse não mais poderão se repetir. Encaminhamos anexo cópia dos certificados de dois servidores que não constavam no processo 54260.001005/2012-60".

Análise do Controle Interno

A despeito das justificativas apresentadas em relação ao processo n° 54260.001005/2012-60, não suprimem as impropriedades assinaladas. A própria entidade reconhece as falhas na instrução do processo em análise.
O Incra SR.14/AC menciona que as despesas não foram empenhadas como inexigibilidade de licitação, mas como "licitação não aplicável". Entretanto, publicou no Diário Oficial da União, do dia 10/12/2012, pág. 177, o Extrato de Inexigibilidade de Licitação de Nº 41/2012, cujo fundamento legal apoiou-se no art. 25º, Inciso II da Lei nº 8.666 de 21/06/1993, transcrito a seguir:

"*Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:*
II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação".

Observa-se que a Unidade deixou de realizar licitação dentro das modalidades estabelecidas em lei, sob o argumento do momento em que os recursos foram liberados pelo Incra/Sede, assumindo o risco de assinar um contrato mais oneroso para o erário.

Quanto aos servidores treinados, por meio da manifestação da Unidade, comprovou-se a participação de 20 (vinte) servidores no curso, ficando 1 (um) servidor sem confirmar a presença. Apesar de indicar na manifestação o encaminhamento de dois certificados, a UJ apresentou três certificados, que antes não estavam incluídos no processo nº 54260.001005/2012-60. Ocorre que, na nota fiscal do serviço prestado, consta o pagamento para 21 participantes.

Recomendações:
Recomendação 1: Apurar os fatos e proceder o ressarcimento ao Erário de uma inscrição cuja participação não foi comprovada.

Recomendação 2: Instituir controles para que sejam observados os elementos mínimos obrigatórios dos arts. 25, inciso II, 26, parágrafo único e 38, inciso VI, da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, quando da realização de inexigibilidade de licitação, caracterizando a inviabilidade de competição.

3.2.1.2 INFORMAÇÃO

Publicação de aditivo fora do prazo legal.

Fato

Em 20/09/2012, foi publicado no Diário Oficial da União extrato do 2º termo aditivo ao contrato 26000/2010, firmado com a empresa Consulplan, prorrogando a vigência por 02 (dois) meses, retroagindo à data da assinatura do instrumento, ou seja, 27/07/2012. Constata-se que houve um lapso de 55 dias entre o término da vigência do primeiro termo aditivo e a data da publicação do segundo aditivo. O atraso na publicação do segundo termo aditivo permitiu que o conhecimento do ato administrativo ocorresse apenas em data próxima ao fim da vigência, determinada para 26/09/2012. O segundo termo aditivo também não foi identificado nos autos do processo nº 54260.001103/2010-35.

A Lei 8.666/93 estabelece que a publicação resumida dos aditamentos contratuais na imprensa oficial é condição indispensável para a eficácia do instrumento e será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, mesmo que não haja ônus para a Administração.

Em resposta à Solicitação de Auditoria, o Incra Sr.14/AC apresentou, por intermédio do OF/INCRA/SR-14/AC/Nº 299/2013, de 21/05/2013, a seguinte manifestação:

"*Constatamos que ocorreu o lapso de 55 dias na publicação do referido aditivo. Estaremos mais atentos para que situações como essa não tornem a ocorrer. Encaminhamos anexo cópia do segundo Termo de Aditivo*".

O ditame exposto pelo art. 61 da lei n° 8666/93 é condição de eficácia e busca dotar as contratações do princípio básico da publicidade, que pode ser resumido como uma ferramenta para que a sociedade exerça o controle sobre as ações dos seus representantes e sobre as instituições públicas.

3.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Pesquisa de preços prejudicada pela falta de regularidade no SICAF de empresas e não comprovação da finalidade do gasto público realizado.

Fato

Em análise ao processo de n° 54260.000088/2012-70 para aquisição de material de consumo (cestas de alimentos – cestas básicas), visando atender a demanda das famílias de beneficiários da reforma agrária ribeirinhas atingidas pelas enchentes no Estado do

Acre, constatou-se que a pesquisa de preços foi inapropriada, uma vez que das três propostas que compunham o orçamento-referencial, dois deles foram de empresas que se encontravam irregulares perante ao SICAF na data de 29/02/12, dia da cotação.

As propostas que serviram de base para a aquisição compuseram o seguinte mapa de preços:

	Empresa	CNPJ	Valor (R$)	SICAF
1	C. D. A. IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO	84.308.980/0001-34	42,00	Inabilitada
2	EDINAURO B. RODRIGUES – ME	07.788.396/0001-22	47,20	Habilitada
3	V. M. NOLÊTO IMP. E EXPORTAÇÃO	03.632.132/0001-24	47,24	Inabilitada

Uma única empresa encontrava-se apta para ser contratada pela administração pública, ou seja, a pesquisa de preço do modo que foi executada, sem parâmetros para comparação, não proporcionou ao Incra SR.14/AC condições para avaliar a economicidade e a vantagem da aquisição.

O processo foi ratificado pelo Incra SR.14/AC para a quantidade de 1.924 (um mil, novecentos e vinte e quatro) cestas básicas, ao preço unitário de R$ 47,20 (quarenta e sete reais e vinte centavos), perfazendo o total de R$ 90.812,80, junto à empresa EDINAURO B RODRIGUES (CNPJ 07.788.396/0001-22).

O memorando MEMO/INCRA/N° 50/SR-14/AC autorizou a aquisição de duas mil cestas de alimentos para atender os atingidos pelas chuvas e mencionou que equipes do INCRA/AC, encontravam-se mobilizadas para realizar levantamento da real situação dos locais e famílias atingidas. Todavia, não há no processo documentação que comprove a forma de distribuição das cestas básicas adquiridas, a relação de famílias beneficiadas (por município e por projeto de assentamento inclusive), nem o levantamento da real situação citada no memorando (quinto parágrafo do MEMO/INCRA/N° 50/SR-14/AC, fl. 02).

Causa

O Chefe de Administração, responsável por coordenar e supervisionar a execução das atividades de Administração e Serviços Gerais da unidade (conforme art. 114, inciso III, alínea 'j' do Regimento Interno), no tocante à aquisição de cestas básicas, não adotou as medidas sob sua competência para garantir a validade dos orçamentos referenciais que compõem as pesquisas de preços. Além disso, aprovou e encaminhou o certame para homologação do Superintendente Regional.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria, o Incra Sr.14/AC apresentou, por intermédio do OF/INCRA/SR-14/AC/Nº 299/2013, de 21/05/2013, a seguinte manifestação:

"*Entendemos que houve parâmetros para comparação de preços das cestas, uma vez que, se as empresas pesquisadas, no caso a A. C. D. A. IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO (Supermercado Araujo) e a V. M. NOLÊTO IMP. E EXPORTAÇÃO (Casa dos Cereais), tivessem apresentado propostas de menor valor, teriam sido consultadas para que procedessem a regularização de sua situação fiscal.*

Há época verificou-se que houve um equivoco no preço final da cesta básica apresentada na proposta formulada pela empresa A. C. D. A. IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO (Supermercado Araujo), pois em sua proposta, às fls.14 dos autos, o preço total de uma cesta foi estipulado em R$ 50,16 (cinquenta reais e dezesseis centavos), no entanto na apresentação da proposta às fls. 12, a empresa concede um desconto de R$ 1,14 (um real e quatorze centavos) por cesta. Ao mesmo tempo informa que o valor da cesta com o desconto ficaria em R$ 42,00 (quarenta e dois reais). Desta forma, considerou-se que o valor da proposta apresentada ficaria, com o desconto, em R$ 49,02 (quarenta e nove reais e dois centavos). Encaminhamos cópia da proposta da empresa A. C. D. A. IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO (Supermercado Araujo)".

Análise do Controle Interno

Não obstante as manifestações prestadas pela Superintendência, os processos de aquisições devem conter ampla pesquisa de preço para fundamentar suas contratações. Do modo em que foi processada a referida dispensa de licitação, não foi nem possível apurar a média aritmética dos valores das propostas. Foi uma aquisição direta, exclusiva, reduzida a um único orçamento válido.

A pesquisa de preços, dentre outros objetivos, visa selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, em comparação com outras possibilidades, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

No que concerne ao motivo ensejador da aquisição das cestas básicas, o Incra SR.14/AC apresentou o processo de n° 54260.000363/2012-55, contendo os projetos de assentamentos afetados pelas enchentes, os diagnósticos de algumas famílias atingidas pela alagação de 2012 e o registro fotográfico dos estragos causados.

Todavia, a Entidade não apresentou documentos que demonstrassem a relação nominal de assentados beneficiados com essa ação, a quantidade de cestas que cada assentado recebeu, a confirmação de recebimento dos produtos pelos assentados e nem qual foi a forma de distribuição dos gêneros alimentícios. Não restou claro se o próprio instituto distribuiu as cestas básicas ou se usou outra entidade pública ou privada para a tarefa.

Recomendações:
Recomendação 1: Instituir rotinas para verificar a existência de, no mínimo, 3 (três) propostas válidas, quando da coleta de preços para formação do valor referencial do objeto a ser contratado.

Recomendação 2: Apresentar a relação nominal dos beneficiados contemplados com a distribuição das cestas básicas, bem como documentação que comprove o recebimento dos gêneros alimentícios pelos mesmos.

3.3 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

3.3.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

3.3.1.1 CONSTATAÇÃO

Não correlação temporal entre as etapas de execução física e financeira do Convênio nº 755824/2011, além de fragilidades no planejamento das fiscalizações sobre as transferências voluntárias concedidas.

Fato

Em análise realizada ao processo do convênio nº 755824/2011, que tem por objeto a implantação, conservação e recuperação de infraestrutura básica (ramais) em 17 municípios do Estado do Acre, constatou-se que o repasse de recursos não ocorreu em datas compatíveis com a realização do objeto.

Observa-se que, em 16/08/2012, foi efetivada a liberação do restante da última parcela do convênio no montante de R$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), conforme documentos de fls. 767 a 782 do processo nº 54260.000282/2011-74. Enquanto que os relatórios de vistoria realizados pela área técnica da Unidade, acostados aos autos em fls. 792, 795, 798 e 802, atestam que os serviços de melhoramento de ramais apresentaram baixa execução em 2012. Os recursos do convênio foram totalmente liberados em agosto de 2012, sem apresentar uma correlação com o cumprimento das etapas da execução física do objeto.

Importa destacar que o art. 42 da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, determina que a liberação dos recursos de convênio deve obedecer ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardar consonância com as metas e fases de execução do objeto do instrumento.

Foram avaliadas ainda as rotinas de acompanhamento da execução física do Convênio nº 755824/2011. Conforme determina a Portaria Interministerial nº 127/2008, em seu art. 52, a concedente do recurso deverá realizar acompanhamento do objeto pactuado de acordo com o plano de trabalho, programando visitas ao local da execução com tal finalidade.

Por meio da SA nº 201305812/004, de 18/04/2013, solicitou-se o preenchimento de planilha, informando as ações realizadas pela unidade para o planejamento das

fiscalizações nos convênios vigentes durante o exercício de 2012. Entretanto, a área técnica responsável pelo convênio não apresentou respostas às informações solicitadas, não sendo possível verificar o cotejamento entre as fiscalizações planejadas e executadas.

Entretanto, observaram-se nos autos relatos de vistorias realizadas por servidores do INCRA – SR. 14/AC para acompanhamento das obras em andamento. Os referidos relatórios, em geral, apresentam estrutura de acompanhamento simplificada, apenas com a indicação dos possíveis serviços executados, sem a exposição de provas adicionais e informações relevantes sobre o cumprimento do objeto, tais como: anexação de registros fotográficos sobre as obras realizadas, demarcação das áreas inspecionadas, apresentação de comentários detalhados sobre a adequação e a qualidade dos serviços, justificativas de atrasos e problemas identificados, avaliação do alcance dos objetivos. Todos esses requisitos trazem um panorama sobre os resultados esperados, permitindo uma avaliação mais segura sobre a adequada execução do objeto conveniado e a regular aplicação dos recursos públicos.

Também foram avaliadas as informações presentes no quadro apresentado pelo Memo/INCRA/Nº 01/2013/SR-14/PRONERA, de 19/04/2013, constatando-se que a Unidade não realiza o adequado planejamento do acompanhamento das metas estabelecidas nos Planos de Trabalho dos convênios firmados. Verificou-se que das 06 fiscalizações realizadas, apenas 02 foram planejadas, o que corresponde a 33,33%. Quanto ao planejamento das fiscalizações da área de infraestrutura, as informações não foram apresentadas à equipe de auditoria durante o período de exame.

Causa

Fragilidades nos controles internos do Incra SR.14/AC no tocante à gestão das transferências voluntárias.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria, o Incra Sr.14/AC apresentou, por intermédio do OF/INCRA/SR-14/AC/Nº 299/2013, de 21/05/2013, a seguinte manifestação:

"*Em resposta ao Registro 3 (Fragilidade no planejamento das fiscalizações) do anexo da Solicitação de Auditoria nº 201305812/05, da Controladoria Geral da União, de 10 de maio de 2013, conforme explicado em reunião de Busca Conjuntas de Soluções, ocorrida no Gabinete da Superintendência do INCRA, em 21 de maio de 2013, informamos que:*

1) Ao respondermos a planilha contida na Solicitação de Auditoria nº 201305812/004, de 18 de abril de 2013, entendemos como "fiscalização planejada" aquelas que foram lançadas no SICONV, no entanto, isto não significa que os acompanhamentos não foram planejados. Antes de uma visita de fiscalização é necessário, no mínimo, o

planejamento da logística de deslocamento, o cronograma organizado em conjunto com a Escola, etc. O lançamento no SICONV não foi realizado por dois motivos:
a) Os fiscais foram vinculados aos convênios somente em 21 de setembro de 2012, após solicitação datada de julho de 2012, Memo 08/2012 (anexo);
b) Inicialmente, houve por parte dos fiscais, a preocupação de acompanhar a correta execução do processo seletivo dos educandos, bem como o desempenho do ensino e da aprendizagem, mas em razão da pouca experiência e nenhum treinamento sobre o SINCONV algumas dessas ações não foram registradas nesse sistema. No entanto, conforme demonstram os anexos o acompanhamento foi realizado com o mínimo de planejamento necessário.
Anexos:
Memo 06 – Acompanhamento da aplicação da prova
Memo 08 – Solicita cadastro de fiscal no SICONV
Memo 11 – Solicita veículo e diárias para participar de encontro na EFA
Relatório de Acompanhamento".

Quanto ao cumprimento das etapas do convênio nº 755824/2011, a Entidade não apresentou manifestação até a conclusão dos exames da auditoria.

Análise do Controle Interno

A Portaria nº 127, de 29 de maio de 2008, que regulou o Convênio nº 755824/2011, determina que a liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e etapas de execução do objeto do instrumento. Desta maneira, é imprescindível que seja mantida a compatibilidade entre a execução do objeto e a realização dos desembolsos.

A Unidade precisa estar mais atenta para a instrução dos processos e para o sistema de gestão dos convênios. Apesar de afirmar que houve planejamento das atividades de fiscalização, não foi possível detectar o devido registro nos processos físicos dos convênios e no SICONV.

Recomendações:
Recomendação 1: Instituir controles para acompanhar tempestivamente a aplicação dos recursos repassados a outras entidades, seja a que título for, a fim de garantir a correlação entre o cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e as metas e fases de execução do objeto do instrumento pactuado.

3.3.1.2 CONSTATAÇÃO

Convênio firmado com ausência de licenças ambientais.

Fato

Em análise às condições de celebração do convênio nº 770889/2012, que tem por objeto a execução dos serviços de implantação, melhoramento, obras de artes correntes e especiais e revestimento primário de ramais no Estado do Acre, constatou-se que o convênio foi firmado sem a existência de licenças ambientais prévias, apesar de envolver a execução de obras que exigem estudos ambientais.

Em fls. 157 dos autos, consta justificativa da convenente para a ausência das licenças ambientais referentes à lista de abertura de ramais e de revestimento primário, relatando a necessidade de estudos detalhados, trabalhos de campo especializados para a obtenção da autorização ambiental. Entretanto, conforme determina a Portaria nº 507, de 24/11/2011, é condição para a celebração de convênios a existência de licença prévia quando o ajuste envolver a execução de obras com a necessidade de estudos ambientais, a fim de que o empreendimento seja concebido e orçado levando-se em conta as medidas mitigadoras, compensatórias e/ou corretivas do meio ambiente, em cumprimento ao disposto na legislação aplicável.

Causa

Fragilidades nos controles internos do Incra SR.14/AC no que se refere ao gerenciamento das transferências voluntárias.

Manifestação da Unidade Examinada

Foi requisitado ao Incra Sr.14/AC que apresentasse elucidações sobre o fato exposto. Porém, a Entidade não se manifestou até a conclusão dos exames da auditoria.

Análise do Controle Interno

A Portaria Interministerial Nº 507, de 24 de novembro de 2011, que estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, em seu inciso III, do Art. 39, determina que é condição para a celebração de convênios a licença ambiental prévia, quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

Nesta seara, a Resolução Nº 237 , de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, define a seguinte obrigação:

> "*Art. 2º- A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental,* ***dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente****, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis*". (grifou-se)

Ademais, a mesma resolução define os tipos de licenças:

> "*Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:*
> *I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;*
> *II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;*
> *III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.*
> *Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade*".

O anexo I da Resolução do CONAMA expõe que obra civil (rodovia), que é o objeto da avença em análise, é atividade sujeita ao licenciamento ambiental.

Sendo assim, é imprescindível que o Incra SR.14/AC obtenha as licenças ambientais para as transferências voluntárias nas quais os objetos possam afetar efetiva ou potencialmente o meio ambiente. A medida permite a inclusão das sugestões dos estudos ambientais no plano de trabalho.

Recomendações:
Recomendação 1: Obter as licenças previstas na Resolução Nº 237 , de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, para o objeto pactuado no convênio nº 770889/2012.

Recomendação 2: Instituir controles para providenciar o licenciamento ambiental prévio para compor proposta de convênio, sempre que a celebração contemplar a exigência de estudos ambientais, atendendo ao que dispõe a Portaria nº 507, de 24/11/2011.

Certificado de Auditoria Anual de Contas

Certificado: 201305812
Unidade Auditada: SUPERINTENDENCIA ESTADUAL DO ACRE-INCRA/SR-14
Exercício: 2012
Processo: 54260.000194/2013-34
Município/UF: Rio Branco/AC

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

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 201305812, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 seja como indicado a seguir, em função da existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações correlatas discriminadas no Relatório de Auditoria.

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

1.1. CPF: ***.014.032-**

Cargo: Superintendente Regional do Incra no Estado do Acre no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria número 201305812, itens (1.1.1.1, 1.1.1.2, 1.1.1.3, 3.2.1.1, 3.3.1.1)

Fundamentação:

O Superintendente Regional, em desacordo com o artigo 132 do Regimento Interno do Incra, não implementou medidas efetivas para o desfazimento de bens móveis inservíveis à Unidade, para corrigir a ocupação irregular das unidades habitacionais funcionais, bem como para o registro das movimentações dos bens que se encontravam sob a guarda do gabinete do Incra SR.14/AC. Além disso, autorizou a contratação de serviços de treinamento em software por inexigibilidade de licitação sem a caracterização da inviabilidade de competição, e permitiu a liberação da totalidade de recursos de convênio sem que a execução física do ajuste guardasse consonância com as metas e fases do plano de trabalho, fato esse decorrente de fragilidades nos controles internos no tocante à gestão das transferências voluntárias.

1.2. CPF: ***.075.153-**

Cargo: Chefe da Divisão de Administração da Superintendência no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.
Referência: Relatório de Auditoria número 201305812, itens (1.1.1.1, 1.1.1.2, 1.1.1.3, 2.1.1.1, 3.1.1.2, 3.1.1.3, 3.2.1.1, 3.2.1.3)
Fundamentação:

O Chefe da Divisão de Administração não implementou medidas administrativas efetivas para o desfazimento de bens móveis inservíveis, para corrigir a ocupação irregular de unidades habitacionais funcionais, bem como para acompanhar e registrar as movimentações dos bens que estavam sob a guarda do gabinete do Incra SR.14/AC. Além disso, não realizou o devido controle sobre os reembolsos de valores à União pelos servidores cedidos a outros órgãos.

Não implementou rotinas no setor de compras e contratações para verificar a validade dos orçamentos referenciais que compõem as pesquisas de preços e o direcionamento nas aquisições de material permanente. Também não acompanhou o pagamento de valores contratuais de forma a considerar os aditivos existentes, a publicação de avisos e a designação de fiscais.

Permitiu a contratação sem o devido procedimento licitatório, alegando que os recursos foram liberados pela Sede do Incra no último dia estipulado pela Secretaria do Tesouro Nacional para emissão do empenho da despesa, razão pela qual impossibilitaria a aplicabilidade da Lei de Licitações. Ademais, não adotou controles para evitar o pagamento de serviços em desacordo com o efetivamente prestado pelo contratado, em desacordo com o artigo 114 do Regimento Interno do Incra.

1.3. CPF: ***423.266-**

Cargo: Chefe da Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.
Referência: Relatório de Auditoria número 201305812, itens (3.3.1.1, 3.3.1.2)
Fundamentação:

O Chefe da Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento não implementou controles internos efetivos para acompanhar as condições de celebração de transferência voluntária, permitindo que convênio fosse firmado sem os estudos ambientais prévios. Além disso, não acompanhou o cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho de convênio, não se opondo à liberação da totalidade do montante conveniado, mesmo ciente do cumprimento insuficiente das etapas de execução física do objeto, em desacordo com o artigo 117 do Regimento Interno do Incra.

Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, constantes na folha 02 e 03 (frente e verso) 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.

Rio Branco/AC, 24 de Junho de 2013.

_____

Francisco Alves Moreira

Chefe da Controladoria-Regional da União no Estado do Acre

Parecer de Dirigente do Controle Interno

Relatório: 201305812
Exercício: 2012
Processo: 54260.000194/2013-34
Unidade Auditada: SUPERINTENDENCIA REGIONAL DO ACRE-INCRA/SR-14
Município/UF: Rio Branco - AC

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 identificadas nas análises feitas, foi constatada a existência de bens móveis inservíveis em estoque na Unidade; a ocupação irregular das unidades habitacionais funcionais; a ausência de registro sobre a guarda de bens móveis; a contratação de serviços de treinamento em software por inexigibilidade de licitação sem a caracterização da inviabilidade de competição, além do pagamento por serviços não prestados; a celebração de convênio sem licença ambiental e o acompanhamento insuficiente da execução de convênio.

As causas para os fatos constatados estão relacionadas à ausência de política para o desfazimento de bens que perderam as condições finalísticas para as quais foram incorporados ao patrimônio público; à ausência de medidas efetivas no sentido de restabelecer a posse de imóveis ocupados irregularmente; à deficiência dos controles sobre a guarda de bens móveis no setor de patrimônio da Superintendência; à inobservância das normas vigentes que disciplinam a contração de bens e serviços e a execução despesas públicas, bem como a não implementação de controles internos capazes de garantir o cumprimento das exigências legais para a celebração de transferências e o acompanhamento concomitante à execução dos convênios.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU, em um total de 35 (trinta e cinco) a Superintendência deu tratamento adequado para 40% das recomendações no exercício de 2012.

No que concerne aos controles internos da Superintendência, observou-se a necessidade de fortalecimento nos componentes ambiente de controle, avaliação de risco, informação, comunicação e monitoramento, principalmente nas áreas de gestão de transferências e de gestão de bens móveis e imóveis, além das áreas de pessoal e de gestão de compras e contratações.

Ainda, dentro do escopo analisado, cabe destacar a adoção de critérios e princípios de sustentabilidade ambiental na Unidade, tal qual a aquisição de lixeiras plásticas para a coleta seletiva e de papéis reciclados, bem como o desenvolvimento de campanhas para incentivar a redução do consumo de água e energia elétrica.

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

CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.014.032-**	Superintendente Regional no período de 01/01/2012 a 31/12/2012	Regularidade com ressalvas	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305812 – Itens 1.1.1.1, 1.1.1.2, 1.1.1.3, 3.2.1.1, 3.3.1.1
***.075.153-**	Chefe da Divisão de Administração no período de 01/01/2012 a 31/12/2012	Regularidade com ressalvas	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305812 – Itens 1.1.1.1, 1.1.1.2, 1.1.1.3, 2.1.1.1, 3.1.1.2, 3.1.1.3, 3.2.1.1, 3.2.1.3
***423.266-**	Chefe da Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento no período de 01/01/2012 a 31/12/2012	Regularidade com ressalvas	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305812 – Itens 3.3.1.1, 3.3.1.2
	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305812

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