

Relatório de Auditoria Anual de Contas



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

Unidade Auditada: SUPERINTEND. ESTADUAL DO AMAZONAS-INCRA/SR-15

Exercício: 2011

Processo: 54270.000085/2012-17

Município - UF: Manaus - AM

Relatório nº: 201203468

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO AMAZONAS

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/AM,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201203468, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO INCRA NO AMAZONAS-INCRA/SR-15.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 23/03/2012 a 10/05/2012, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-108/2010 e 117/2011.

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

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, conforme disposto no art. 13 da IN TCU nº 63/2010, foi analisado o processo n.º 54270.000085/2012-17, Relatório de Gestão referente ao exercício de 2011, onde foi

constatado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2011.

Ressalta-se que, à exceção da parte introdutória, em que o gestor deixou de explicar a razão pela qual os quadros A.2.4, A.2.5, A.2.6, A.5.11, A.10.1, A.15.2, A.15.3, A.15.4, A.16.1 e A.16.2 não se aplicariam à Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, as demais peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 108/2010 e 117/2011 e da Portaria-TCU nº 123/2011.

Ressalta-se, ainda, que foi enviada Solicitação de Auditoria ao gestor, para que o mesmo complementasse as informações, o qual, contudo, enviou o quadro A.10.1 preenchido, não tendo complementado a parte introdutória do Relatório de Gestão.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

As amostras dos programas e ações analisados foram escolhidas com base em critérios de materialidade, relevância e criticidade, tendo sido constatado que no exercício de 2011 a Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, apresentou o seguinte quadro no que tange à execução das ações do programa 0137:

373025 – SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO AMAZONAS, SR-15/AM					
PROGRAMA 0137 – Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento					
AÇÃO	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução (%)		
0427	7.185 famílias atendidas	7.952 famílias atendidas	110,67	-	-
8396	2.922 famílias atendidas	752 famílias atendidas	25,73	Indisponibilidade financeira	-

Fonte: Relatório de Gestão, exercício 2011.

373025 – SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO AMAZONAS, SR-15/AM					
PROGRAMA 0137 – Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento					
AÇÃO	Meta Financeira			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução (%)		
0427	R\$81.096.350,00	R\$16.894.600,00	20,80	Indisponibilidade financeira	-

8396	R\$9.000.000,00	R\$0,00	0,00	Indisponibilidade financeira	-
------	-----------------	---------	------	------------------------------	---

Fonte: Relatório de Gestão, exercício 2011.

Observou-se que a execução parcial se deu em razão do contingenciamento de recursos que afetou toda a Administração Federal, isto porque, apesar da existência de previsão orçamentária, não houve a disponibilidade financeira dos recursos, razão pela qual não se pode atribuir o fato à gestão local.

No que tange ao programa 0750 - Apoio Administrativo, a execução financeira foi condizente com o previsto, conforme evidenciado abaixo, salientando que não há informação acerca da execução física da ação.

373025 – SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO AMAZONAS, SR-15/AM					
PROGRAMA 0750 – Apoio Administrativo					
AÇÃO	Meta Financeira			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)		
2000	R\$3.255.194,05	R\$3.178.612,46	97,64	-	-

Fonte: Relatório de Gestão, exercício 2011.

Destarte, apesar das dificuldades financeiras, a Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, apresentou índices de execução das ações condizentes com o contexto em que se encontrava inserida a Administração Federal no exercício de 2011.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Foi analisado 01 (um) indicador, de um total de 20 (vinte), utilizados pela Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, obtido por meio do Relatório de Gestão. Constatamos que o indicador analisado atende a critérios de "completude e validade", "acessibilidade e compreensão", "comparabilidade", "auditabilidade" e "economicidade".

Concluimos também que o indicador é suficiente para a tomada de decisões gerenciais.

Tipo de indicador	Programa	Nome do indicador	Descrição do indicador	Fórmula de cálculo	Acessibilidade e compreensão	Completude	Comparabilidade	Auditabilidade
Assistência Técnica a Famílias assentadas	0137	Índice de provimento de Assistência Técnica	Expressa a quantidade de famílias atendidas pela Assistência Técnica	Quantidade de famílias atendidas por Assistência Técnica, dividida pelo	sim	sim	sim	sim

				número de família no nível de agregação multiplicado por 100.			
--	--	--	--	--	--	--	--

2.4 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos da Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, teve o objetivo de avaliar a composição do quadro de pessoal, bem como a regularidade dos pagamentos na área de pessoal ativo e inativo, especialmente quanto ao cumprimento da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, concessão de aposentadoria e pensão.

Em consulta ao SIAPE e com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2011, verificou-se que o quadro de pessoal da Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, estava assim constituído no final do exercício de 2011:

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva	Ingressos em 2011	Egressos em 2011
1. Provimento de cargo efetivo	215	0	1
1.2.1 Servidor de carreira vinculada ao órgão	212	0	1
1.4 Servidores Cedidos ou em Licença	3	0	0
1.4.2 Removidos	0	0	0
2.2 Grupo Direção e Assessoramento superior	23	2	0
2.2.1 Servidor de carreira vinculada ao órgão	21	2	0
2.3 Funções gratificadas	02	0	0

2.3.1. Servidor de carreira vinculada ao órgão	02	0	0
Fonte: Relatório de Gestão, exercício 2011.			

Tipologias dos Cargos	Faixa Etária				
	Até 30	De 31 a 40	De 41 a 50	De 51 a 60	Acima de 60
1. Provimento de cargo efetivo	03	15	46	97	33
1.2 Servidores de Carreira	03	15	46	97	33
1.4 Servidores Cedidos ou em Licença	0	0	0	0	0
2 Provimento de cargo em comissão	0	0	0	0	0
2.3 Funções gratificadas	0	0	0	2	0
Fonte: Relatório de Gestão, exercício 2011.					

Para a conformidade dos pagamentos e concessão de aposentadoria e pensão, foram realizadas as seguintes análises:

Descrição da ocorrência	Quantidade de servidores relacionados	Quantidade de ocorrências acatadas totalmente pelo gestor	Quantidade de ocorrências acatadas parcialmente pelo gestor	Quantidade de ocorrências não acatadas pelo gestor	Quantidade de ocorrências aguardando resposta do gestor
Concessão de Pensão	0	0	0	0	0
Fonte: Relatório de Gestão, exercício 2011.					

Cabe ressaltar que a Unidade cumpriu os prazos previstos para cadastramento no Sisac dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2011, conforme prazo previsto na Instrução Normativa - TCU nº 55/2007.

Quantidade de atos de admissão, e admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2011.	Quantidade de atos cujo prazo do art. 7º da IN 55 foi atendido.
15	15

A equipe de auditoria não fez análise do cumprimento do disposto no parágrafo primeiro do Art. 11 da IN TCU nº 55/2007 em razão da não aplicabilidade de tal dispositivo à Unidade Jurisdicionada cuja gestão está sob exame.

Por oportuno, cabe destacar que 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 5 – avaliação dos controles internos deste relatório.

2.5 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ

Com objetivo de avaliar a estrutura de controles internos instituída pela Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem atingidos, nas áreas 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

Conforme registrado no Quadro A.9.1 do Relatório de Gestão do Exercício de 2011, a Unidade indicou na maioria de suas respostas que o ambiente de controle é parcialmente válido, demonstrando que alguns pontos podem ser melhorados, destacando-se:

- a) utilização de mecanismos de divulgação e conscientização, a todos os níveis da Unidade, acerca da importância dos controles internos para a Unidade;
- b) criação de mecanismos de incentivo que garantam a participação dos servidores na elaboração de procedimentos e instruções operacionais pertinentes ao ambiente de controle.

b) Avaliação de Risco

A Unidade Jurisdicionada indicou na maioria das respostas do Relatório de Gestão de 2011 como neutra ou parcialmente válida. Entretanto, essa informação não é confirmada em razão de a Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM não dispor de 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.

c) Informação e Comunicação

Em relação à adoção de práticas para divulgação e tratamento de informações relacionadas a atividades necessárias ao alcance dos objetivos da Unidade, destaca-se a disponibilidade de intranet, bem como de página própria na internet, onde são divulgados tanto os atos normativos como as informações atualizadas, relacionadas às ações relevantes desenvolvidas pela Unidade, acessíveis, portanto, a todos os servidores.

d) Monitoramento

A sistemática de monitoramento utilizada pela Unidade é sintetizada na utilização de instrumentos, conforme previsão contida nos artigos 111 e 112 do Regimento Interno, o qual prevê a existência, nas superintendências, da função de planejamento e controle, à qual cabe coordenar e acompanhar as unidades na elaboração dos planos, programas e ações, dentro da filosofia e preceitos de planejamento compartilhado, assim como a aplicação das diretrizes estratégicas e planos das ações de reforma agrária e disseminar as orientações emanadas do órgão central.

Os resultados da aplicação destes instrumentos, configurados em documentos e relatórios, são refletidos nas ações da Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM com melhorias em suas atividades e processos. Portanto, podem ser consideradas consistentes as informações apresentadas pela Unidade Jurisdicionada no Relatório de Gestão do Exercício de 2011, a qual avaliou este componente como parcialmente válido.

e) Procedimentos de Controle

Destaca-se a seguir os pontos frágeis e fortes nas áreas supracitadas, identificados por meio dos trabalhos de auditoria Anual de Contas do Exercício de 2011, cujos resultados estão diretamente relacionados com as fragilidades que resultaram nas constatações demonstradas neste relatório:

1 - Licitação

1.1 - Pontos Frágeis

a) Ausência de manuais com normas e procedimentos prevendo sistemas de autorizações e aprovações, linhas de autoridade definidas e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas para o setor de licitação. A determinação de procedimentos formais contribui para o fortalecimento dos controles internos e proteção do patrimônio da Unidade;

b) Ausência de acompanhamento processual adequado, por meio de sistema da fase interna e externa da licitação (requisição, emissão de pareceres técnicos e jurídicos, elaboração de orçamento, aprovação da autoridade competente, redação do edital, julgamento, acompanhamento de recursos etc);

c) Falta de política de capacitação permanente dos servidores da área de licitação;

1.2 - Pontos Fortes

a) Determinação, pela Superintendente, de que todos os pregões sejam realizados em sua forma eletrônica.

2) Recursos Humanos

2.1 - Pontos Frágeis

a) Ausência de rotinas para acompanhamento das alterações da legislação da área de pessoal, inclusive acórdãos do Tribunal de Contas da União;

b) Falta de política de capacitação permanente dos servidores da área de pessoal.

2.2 - Pontos Fortes

a) - Aprovação, no exercício de 2011, de nova sistemática de avaliação de desempenho individual e institucional para fins de concessão de gratificações de desempenho aos servidores.

Ante o exposto, têm-se como consistentes as informações prestadas pela Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, no Relatório de Gestão.

2.6 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços

A avaliação da Gestão Ambiental da Unidade foi realizada com base nas informações obtidas por meio do Ofício n.º 423/2012, tendo em vista que a Superintendência Regional do Inkra no Amazonas, SR-15/AM, informou em seu Relatório de Gestão que o Quadro A.10.1 não se aplica à unidade.

Provocado a prestar esclarecimentos acerca do não preenchimento do aludido quadro, manifestou-se o Gestor no sentido de enviar o quadro preenchido, donde se pode concluir pela baixa aplicação de critérios de sustentabilidade ambiental, haja vista que dos treze itens que compõem o quadro A.10.1 - Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis, apenas cinco são parcialmente atendidos.

Área	Quantidade de processos de compra selecionados na área	Quantidade de processos de dispensados de aplicar a legislação de compras sustentáveis	Quantidade de processos de conformidade com a legislação de compras sustentáveis	Quantidade de processos em desconformidade com a legislação de compras sustentáveis
TI	1	1	0	0
Obras	1	1	0	0

Salientamos que durante as ações de Acompanhamento Permanente de Gastos, realizadas durante o exercício de 2011, a Superintendência Regional do Inkra no Amazonas, SR-15/AM, informou que já realiza a coleta seletiva de materiais descartados.

Portanto, pode-se concluir que a Superintendência Regional do Inkra no Amazonas, SR-15/AM, não adota os critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens e serviços, embora informe que está tomando providências com objetivo de conseguir maior aderência às normas regulamentadoras da matéria.

2.7 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 inerentes ao desenvolvimento e produção de sistemas; e adequação e gestão dos bens e serviços adquiridos.

I) Planejamento Estratégico de TI

Quanto ao planejamento estratégico de TI, por ocasião do acompanhamento permanente de gastos de 2011, a Unidade informou que é realizado pelo órgão central, não havendo, portanto, na Regional, atividades neste sentido.

II) Política de Segurança da Informação

Quanto à segurança da informação a Unidade informou que não há uma área responsável pela mesma no âmbito da Superintendência Regional.

III) Recursos Humanos de TI

Conforme planilha de distribuição da força de trabalho da Superintendência Regional do Inkra no

Amazonas, SR-15/AM, relacionada com a Tecnologia da Informação, observa-se que não há servidores do próprio órgão atuando na área, mas apenas 03 (três) empregados terceirizados.

Contudo e apesar de haver apenas mão de obra terceirizada atuando no seguimento de Tecnologia da Informação junto à Superintendência Regional do Incra no Amazonas, entende-se como adequada a força de trabalho, haja vista que os serviços prestados pelos mesmos são apenas de apoio, não havendo desenvolvimento de sistemas ou tecnologias que demandem transmissão de conhecimento, como relatado a seguir.

IV) Desenvolvimento e Produção de Sistemas

A Superintendência Regional do Incra no Amazonas não realiza o desenvolvimento de sistemas ou soluções de Tecnologia da Informação, os quais são realizados exclusivamente pelo Órgão Central. Por tal razão a Unidade Regional não dispõe de procedimento formalizado para desenvolvimento de sistemas, não se vislumbrando sua necessidade em face do exposto.

V) Contratação e Gestão de Bens e Serviços de TI

As soluções de Tecnologia da Informação utilizadas pela Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, são contratadas e realizadas apenas pelo Órgão Central, havendo na Unidade Regional apenas atividades de apoio.

Sendo assim não existe política de transferência de conhecimento ou um processo formal de trabalho na contratação de bens e serviços de TI na SR-15/AM e nem mesmo política de transferência de conhecimento para servidores da UJ referente a produtos e serviços de TI, em vista que não há estas atividades na Regional.

2.8 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A avaliação das transferências de recursos mediante convênio teve por objetivo verificar a consistência das informações prestadas pela Unidade no Relatório de Gestão, o volume de recursos transferidos, a situação da prestação de contas, a observância às exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e a estrutura de controles internos da Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, para a área de transferências de recursos, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Qtde de transferências em 2011	Volume de recursos total de transferência no exercício	% Qtde Analisado	volume de recursos analisados
02	R\$2.435.528,36	61	R\$1.498.028,36
Fonte: Relatório de Gestão.			

Foram analisados os convênios de n.º 762004, firmado entre a Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, e a Secretaria de Estado do Amazonas de Produção Rural, Sepror, cujo prazo de vigência é 15/12/2011 a 15/12/2013 e o convênio n.º 706359, cujo prazo de vigência é 03/11/2009 a 02/03/2012, sendo signatárias as mesmas partes. Ambos os convênios tem por objeto a abertura, recuperação e revestimento de estradas para atender os projetos de assentamento do Incra.

A análise das informações extraídas da base de dados do SICONV e do SIAFI, constatou-se que a Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, não figurou como concedente de transferências de recursos voluntários a entidades privadas durante o exercício de 2011, tendo em vista que o único convênio firmado no exercício se fez com a Secretaria de Estado; em consequência, não

houve necessidade de realização de chamamento público, conforme disposto no art. 5º do Decreto nº 6.170/2007.

Em relação aos convênios firmados constatamos que a Unidade Regional exigiu a apresentação de todos os documentos que demonstram o cumprimento do disposto nos artigos 11 e 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Foi observado, porém, que a Unidade possui baixa capacidade em acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos, haja vista que foi constatada a liberação de parcelas do convênio n.º 706359 sem que houvesse prévia verificação da conclusão das etapas anteriores da obra. Tal fato se deveu devida à baixa realização de ações de fiscalização no exercício, justificada, principalmente, pelo contingenciamento de despesas e falta de pessoal, devendo-se levar em conta o fato de que as distâncias no Estado do Amazonas são muito grandes, o que demanda aumento de gastos com locomoção e tempo maior para que se proceda às fiscalizações, o que requer um número maior de servidores para a realização das fiscalizações.

Insta frisar, contudo, que apesar da intempestiva, a fiscalização realizada pela Unidade Regional, que foi realizada sobre as obras do convênio n.º 706359, contemplou todas as etapas da obra. Em relação ao convênio n.º 762004, como ainda não houve liberação de recursos, não há obra a ser fiscalizada, registrando-se, porém, que todas as etapas formais para a concretização do mesmo foram verificadas e estão de acordo com as exigências legais. No que tange à instauração de Tomada de Contas Especial, registre-se que não houve a instauração de nenhum processo no exercício de 2011, conforme informação constante do Relatório de Gestão da Unidade, salientando que os convênios tomados por amostras se encontram vigentes e, portanto, não são ainda passíveis de prestação de contas.

Por fim, cabe informar que todos os convênios celebrados pela Superintendência Regional do Inra no Amazonas, SR-15/AM, estão registrados no SICONV.

2.9 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A análise dos processos licitatórios realizados pela Superintendência Regional do Inra no Amazonas, SR-15/AM, no exercício de 2011, teve por objetivo avaliar a regularidade das contratações efetuadas pela Unidade de acordo com as seguintes diretrizes: apurar se o objeto da licitação atende a real necessidade da Unidade; verificar a consonância do objeto com a missão e metas da Instituição, bem como com os objetivos das ações dos programas contidos no orçamento; verificar o enquadramento do objeto à adequada modalidade de licitação; e verificar as razões de fundamentação da dispensa ou inexigibilidade de licitação.

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 no exercício em análise.

A tabela abaixo demonstra o montante de recursos contratados pela Unidade no exercício de 2011:

Tipo de licitação e contratação de bens/serviços	Volume de recursos do exercício	% Valor sobre Percentual total de recursos no exercício	Volume de recursos analisado	Percentual de recursos analisados
Dispensa	R\$66.256,44	1,32%	R\$ 47.695,15	71,98%
Inexigibilidade	R\$766.539,84	15,33%	R\$ 224.989,38	29,35%

Pregão	R\$4.164.943,66	83,33%	R\$ 3.015.000,00	72,38%
Total	R\$4.997.739,94	100%	R\$ 3.287.684,53	65,78%
Fonte: SiasgDW.				

Com efeito, as tabelas seguintes resumem o resultado das análises realizadas na Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, no que se refere à regularidade da modalidade licitatória adotada pelo gestor e fundamentação legal da Dispensa e Inexigibilidade:

Modalidade de Licitação - Pregão				
N.º da licitação	CNPJ	Empenh. em 2011	Oport. e Conveniência do motivo da Licitação	Modalidade
01/2011	10181964/0001-37	R\$1.705.000,00	Adequado	Devida
05/2011	04668703/0001-43	R\$1.310.000,00	Adequado	Devida
	12155035/0001-89			

Em relação ao pregão n.º 01/2011 importante ressaltar que, conquanto a modalidade de licitação seja a correta, a forma do pregão adotada foi a presencial, em detrimento da eletrônica. Além deste fato, destaca-se que o pregão foi realizado por preço global, e não por item, conforme orienta o Tribunal de Contas da União, além de ter objeto que abrangia diversos serviços que não guardavam relação entre si. Por fim, constatou-se também a inobservância de princípios básicos, como contraditório, ampla-defesa e publicidade.

Oportuno informar, porém, boa prática adotada pela gestora local, que após a realização do Pregão Presencial n.º 01/2011 determinou que todos os demais pregões realizados pela Unidade Gestora observem a forma eletrônica, bem como que não se faça a renovação do contrato firmado e ao fim deste seja realizado novo certame licitatório, por itens e não por preço global.

A análise das contratações por dispensa e inexigibilidade de licitação está disposta nas tabelas abaixo:

Dispensa de licitação			
N.º Empenho	CPF/CNPJ	Valor empenhado	Fundamentação
2011NE80009217	04177936/0001-43	R\$7.900,00	Adequada
2011NE80000715	239623722-53	R\$8.201,60	Adequada

2011NE80013016	02550917/0001-95	R\$7.890,00	Adequada
2011NE80018357	07601383/0001-36	R\$8.000,00	Adequada
2011NE80024716	02611193/0001-42	R\$7.750,00	Adequada
2011NE80026457	12193375/0001-02	R\$7.953,53	Adequada
Inexigibilidade de licitação			
N.º Empenho	CPF/CNPJ	Valor empenhado	Fundamentação
2011NE80003943	02341467/0002-01	R\$213.989,38	Adequada
2011NE80007647	115406204-15	R\$11.000,00	Adequada

Face ao exposto, a análise da amostra permite concluir pela adequação parcial dos procedimentos adotados pela Unidade nos certames analisados, com relação à regularidade dos procedimentos de contratação. Saliente-se, contudo, que no universo analisado, em apenas um processo licitatório foi verificada a ocorrência de impropriedades, como relatado acima.

Em decorrência da ausência de critérios estatísticos quando da seleção da amostra, o resultado do exame limita-se ao escopo dos processos licitatórios analisados.

2.10 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

Não houve no exercício de 2011, por parte da Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, atos de gestão relacionados ao(s) item(ns) "10" - Gestão do Uso do CPGF, da parte "A" do Anexo III da DN TCU nº 117/2011.

2.11 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, foi realizada consulta no SIAFI Gerencial referente ao ano-base 2011, para levantar informações dos passivos inscritos por insuficiência de crédito ou recursos, porém não foi encontrado nenhum valor registrado nas contas contábeis pertinentes da Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM. Do mesmo modo, são consideradas consistentes as informações apresentadas no Relatório de Gestão do exercício 2011 da Unidade, de que não houve reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos durante o exercício sob exame.

2.12 Avaliação da Conformidade da Manutenção de Restos a Pagar

Durante o exercício 2011, a Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, inscreveu despesas em restos a pagar no valor total de R\$ 62.071.533,01. Desse montante, foram analisados processos que perfizeram o valor de R\$ 25.678.148,39, o que corresponde a 41,36%, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Restos a Pagar não processados inscritos em 2011(A) (R\$)	Restos a Pagar analisados (B) (R\$)	Percentual analisado (B)/(A)	RP com inconsistência (%)
R\$ 62.071.533,01	R\$ 25.678.148,39	41,37	0,00
Fonte: Relatório de Gestão.			

Em análise dos referidos processos, constatou-se a regularidade da inscrição dos Restos a Pagar no exercício de 2011 pela Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, especialmente em virtude da conformidade com o disposto no artigo 35 do Decreto nº 93.872/86 e Decreto nº 7.468/2011.

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

Quanto ao atendimento das obrigações estabelecidas na Lei nº 8.730/93 relacionadas à entrega e ao tratamento das declarações de bens e rendas, evidenciou-se a eficiência dos controles internos por intermédio de uma amostragem aleatória simples dentre o universo de ocupantes de cargos comissionados ou funções de confiança na Unidade.

Verificou-se ainda, para a integridade dos servidores incluídos na amostra, a existência e arquivamento da declaração disciplinada na Portaria Interministerial MP/CGU nº 298/2007, que autoriza o acesso à Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda apresentada à Secretaria da Receita Federal do Brasil.

TOTAL DE SERVIDORES COM OBRIGATORIEDADE DE APRESENTAR A DECLARAÇÃO DE BENS E RENDAS	TOTAL DE DECLARAÇÕES EFETIVAMENTE APRESENTADAS	% DE DECLARAÇÕES APRESENTADAS
21	21	100%
Fonte: Relatório de Gestão.		

2.14 Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial

Durante os trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2011, foi realizada avaliação quanto à qualidade da gestão da Unidade no que se refere ao patrimônio imobiliário de responsabilidade da Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, classificado como “Bens de Uso Especial”, de propriedade da União ou locado de terceiros, sobretudo 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.

Em 2011, 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	2010	2011
Brasil	05	05
Fonte: Relatório de Gestão		

Foi realizada análise de um dos imóveis existentes, que se refere à sede da Unidade, localizado na cidade de Manaus, que apresentou registro consistente no SPIUNET.

Os gastos realizados em 2011 com a manutenção do imóvel estão assim demonstrados:

Gastos Realizados com Manutenção de Imóveis		
	Próprios e da União	Locados de Terceiros
VALORES TOTAIS	R\$ 744.559,55	R\$ 485.443,66
PERCENTUAL SOBRE O TOTAL	60,54%	39,46%
Fonte: Relatório de Gestão		

Cabe destacar que a Unidade apresentou gestão adequada do bem imóvel de propriedade da União objeto da análise, razão pela qual se tem como adequada e suficiente a mão de obra e a estrutura tecnológica existente para gerir o imóvel.

Por ser de propriedade da União, não houve pagamento de alugueis e indenizações por benfeitorias.

Cabe destacar ainda que os registros contábeis possuem suficiência analítica da segregação contábil, permitindo que se faça a distinção dos registros de despesas realizadas.

2.15 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Não houve no exercício de 2011, por parte da UJ, atos de gestão relacionados ao item "18", renúncias tributárias, da parte "A" do Anexo III da DN TCU nº 117/2011.

2.16 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Não houve, no exercício de 2011, determinações ou recomendações do TCU com determinação expressa para que o Controle Interno se manifestasse no Relatório de Auditoria Anual de Contas, de modo que não há análise quanto ao item “19” da parte "A" do Anexo III da DN TCU nº 117/2011.

No que tange às recomendações feitas pela Controladoria-Geral da União, observou-se que foram atendidas pela Superintendência Regional do Incra no Amazonas.

2.17 Conteúdo Específico

A análise do conteúdo específico do Relatório de Gestão da Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, demonstrou que a Unidade procedeu aos trabalhos de cancelamento do Certificado do Cadastro de Imóveis Rurais - CCIR que tiveram como origem o cancelamento dos registros de imóveis irregulares, o que se fez com base no Relatório das Correções Extraordinárias nos Registros de Terras Rurais no Estado do Amazonas, publicado pela Corregedoria Geral de Justiça do Amazonas.

A SR-15/AM apresentou a relação de imóveis que tiveram o CCIR cancelado, a qual contém a identificação do imóvel, a matrícula e a área do imóvel, o município de localização, o nome do proprietário e a fundamentação das razões do cancelamento.

A Procuradoria Especializada do Incra informou que não houve o encaminhamento de relação dos processos irregulares.

No que tange às dificuldades a serem geridas no próximo exercício, destaca-se a manutenção de mecanismos de controle eficientes para evitar o cadastro de imóveis rurais provenientes de registros de imóveis irregulares.

2.18 Ocorrência(s) com dano ou prejuízo:

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

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO AMAZONAS-INCRA/SR-15 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.

Manaus/AM, 13 de julho de 2012.

Achados da Auditoria - nº 201203468

1. GESTÃO OPERACIONAL

1.1. Subárea - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1. Assunto - EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1. Informação

Informação sobre a execução das ações.

O quadro abaixo demonstra as ações dos programas executados pela Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, que foram objeto de avaliação pela equipe de auditoria, os quais se referem ao exercício de 2011:

PROGRAMA	AÇÃO	VALOR EMPENHADO	VALOR EXECUTADO	% EXEC.
0137 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PROJETOS ASSENTAMENTO	– 0427 – CONCESSÃO DE CRÉDITO- DE INSTALAÇÃO ÀS FAMÍLIAS ASSENTADAS	R\$81.096.350,00	R\$16.894.600,00	20,83
	8396 IMPLANTAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE INFRA ESTRUTURA BÁSICA EM PROJETOS DE ASSENTAMENTO	R\$9.000.000,00	R\$0,00	0,00
0750 – APOIO ADMINISTRATIVO	2000 – ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE	R\$3.255.194,05	R\$3.178.612,46	97,64
Fonte: SIAFI 2011				

1.1.2. Assunto - RESULTADO DO GERENCIAMENTO AMBIENTAL

1.1.2.1. Constatação

Baixa adesão da UJ a critérios de Sustentabilidade Ambiental.

Foi constatado que a Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, possui baixa adesão a critérios de sustentabilidade ambiental, isto porque foram preenchidos como atendidos ou parcialmente atendidos apenas cinco dos treze quesitos constantes do Quadro A.10.1 - Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis.

Causa:

Ausência de providências do Superintendente para o estabelecimento de critérios de sustentabilidade ambiental, pois conforme seu regimento interno, Art. 19, compete às Superintendências Regionais "coordenar e executar as atividades de suas respectivas unidades, na área de sua atuação".

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Ofício Incra n.º 423/2012, manifestou-se o Gestor esclarecendo que em relação ao item 06 do Quadro A.10.1, foi adquirido papel reciclado pela UJ.

Já com relação ao item 12 do mesmo quadro informou que foram realizadas reuniões setoriais pelas chefias das diversas áreas e/ou setores, informando ainda que desde o exercício de 2011 a Superintendência passou a consignar em seus editais, destinados à aquisição de materiais e prestação de serviços, critérios de sustentabilidade ambiental, conforme pode ser observado pelo item 25.1 do edital referente ao Pregão Eletrônico n.º 01/2012.

Análise do Controle Interno:

Em face da não adoção dos demais critérios de Sustentabilidade Ambiental previstos no exercício de 2011, fica mantida a constatação.

Recomendações:**Recomendação 1:**

Estabelecer rotinas internas para que sejam avaliados os impactos decorrentes dos critérios de sustentabilidade ambiental e inseri-los nos editais de licitação para aquisições de bens/produtos, inclusive no que se refere à contribuição dessas aquisições para o menor consumo de energia e/ou água.

2. CONTROLES DA GESTÃO

2.1. Subárea - CONTROLES EXTERNOS**2.1.1. Assunto - ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO****2.1.1.1. Informação**

Recomendações da CGU para a Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas atendidas.

No exercício de 2011 a Controladoria - Geral da União, Regional do Amazonas, expediu 06 (seis) recomendações para a Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas, SR-15/AM, conforme tabela abaixo:

Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201109227, exercício 2010.	
Recomendação	Situação
1 - O gestor deve observar o fiel cumprimento dos estágios da despesa pública com vistas a efetuar, inclusive, a adequada inscrição dos restos a pagar, conforme disposições contidas nos arts. 36 e 58 a 65, da Lei nº 4.320/64, e art. 35, do Decreto nº. 93.872/86.	Atendida
2 - O gestor deve proceder a análise dos empenhos inscritos em RP Não Processados com vistas a verificar se atendem a alguma das hipóteses previstas no art. 35 do Decreto nº. 93.872/86. Aquelas que não se enquadrarem no referido dispositivo devem ser anuladas.	Atendida
3 - O gestor deve adotar providências tempestivas e eficazes para a responsabilização de entidade conveniente em débito com o INCRA promovendo, imediatamente, a inscrição do conveniente no CADIN.	Atendida
4 - Atender tempestivamente e em sua totalidade as determinações e recomendações exaradas pelo TCU.	Atendida
5 - O gestor deve justificar a comprovada inviabilidade de utilização da sua forma eletrônica, quando da utilização da modalidade pregão.	Atendida
6 - O gestor deve atentar para a elaboração clara e precisa dos termos do edital com vistas a prevenir questionamentos, impugnações e recursos que possam comprometer o certame.	Atendida

2.2. Subárea - CONTROLES INTERNOS

2.2.1. Assunto - AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

2.2.1.1. Constatação

Fragilidade nos controles relativos à área de licitação, comprometendo sua integridade.

Apesar de o gestor ter avaliado, por meio do item referente à avaliação do Controle Interno do Relatório de Gestão que a estrutura de controles internos da Superintendência Regional do Incra no Amazonas SR-15/AM é efetiva, a atuação do controle foi insuficiente para evitar impropriedades em processos licitatórios.

No decorrer dos trabalhos de Auditoria Anual de Contas foi identificada a realização de pregão na sua forma presencial, Pregão Presencial n.º 01/2011, em detrimento de sua forma eletrônica, sem que houvesse justificação plausível para tanto.

Verificou-se também que o objeto do pregão foi definido de forma muito abrangente e a preço global, não por itens, o que exigiu dos participantes a prestação de diversos serviços diferentes e sem relação entre eles.

A análise do aludido pregão demonstrou ainda a ocorrência de erros administrativos, o que culminou com a desclassificação da empresa originariamente vencedora do Pregão Presencial n.º 01/2011, em benefício da segunda colocada, a qual acabou ao final sendo contratada (Contrato n.º 2000/2011), destacando-se os seguintes erros:

- 1 - Análise incorreta da exequibilidade da proposta da empresa originariamente vencedora;
- 2 - Uso de documento não previsto no edital para fundamentar a desclassificação da empresa vencedora;
- 3 - Inobservância dos pareceres da procuradoria especializada quanto à contratação da empresa vencedora;
- 4 - Ausência de comunicação à licitante originariamente vencedora da primeira decisão do pregoeiro, haja vista o envio de ofício apenas à segunda colocada;
- 5 - Ausência de intimação da licitante vencedora para apresentar contra razões ao segundo recurso interposto pela segunda colocada;

Causa:

Falha no sistema de Controle Interno da Superintendência Regional do Incra no Amazonas - SR-15/AM, quanto ao acompanhamento do Pregão Presencial n.º 01/2011.

Manifestação da Unidade Examinada:

Não houve manifestação da Unidade Gestora neste momento, registrando-se contudo que houve manifestação, abaixo transcrita, por ocasião da realização da Ordem de Serviço n.º 201200811, emitida para avaliação do Pregão em comento, a qual se fez por meio do Ofício n.º 249/2012:

"A Superintendência Regional do INCRA/AM só utilizaria a modalidade pregão em sua forma presencial quando fosse expressamente determinado pela lei (ex. obras e serviços de engenharia).

"A Superintendência Regional sempre adotou e continuará adotando em seus processos administrativos todos os princípios que regem a Administração Pública, quer os constitucionais (Artigo 37, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, "A Administração Pública direta e

indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência..."), quer os infraconstitucionais (vc., Art. 2.º da Lei N.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, "A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.").

Análise do Controle Interno:

No Pregão Presencial n.º 01/2011, de 11/02/2011, cujo objeto é a contratação de "empresa especializada para a prestação de serviços com fornecimento de passagens aéreas (nacionais e internacionais), fluviais, terrestres, inclusive fretes, excesso de bagagens, locação de embarcações, locação de veículo de passeio, utilitário, ônibus, microônibus e caminhões," a Superintendência Regional do INCRA no Amazonas - SR/15 utilizou-se da modalidade de pregão presencial em detrimento da modalidade eletrônica.

Ocorre, porém, que o §1º, do art. 4º, do Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão na forma eletrônica, dispõe que o 'pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente. No caso em tela o gestor alegou como justificativa "vários problemas passados, levando-se em consideração as peculiaridades regionais do Estado do Amazonas, onde as localidades onde serão prestados os serviços são de difícil acesso."

Apesar da argumentação citada, não houve demonstração de quais seriam os alegados problemas ou mesmo da inviabilidade de utilização da forma eletrônica, ou mesmo que a adoção da forma presencial apresentasse qualquer vantagem em relação à eletrônica.

Apesar das afirmações da Unidade, acerca da observação aos normativos que regem a realização das licitações do tipo pregão e também da observância aos princípios administrativos, o fato constatado se efetivou, de modo que fica mantida a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se a criação de rotinas de acompanhamento dos processos licitatórios, fase interna e fase externa, a serem observadas pelos servidores responsáveis pela realização de processos licitatórios.

3. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PROJ ASSENTAMENTO

3.1. Subárea - CONCES. CRED-INSTAL. ASSENT. - RECUP

3.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

3.1.1.1. Constatação

Divergência entre valores constantes do Relatório de Gestão e as extrações obtidas pelo Siasgdw.

Foram observadas divergências entre os valores lançados no Relatório de Gestão da Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, referentes ao exercício de 2011, e os valores obtidos por meio das extrações do Siasgdw, referentes às despesas com aquisições e contratações realizadas por

meio de pregão, dispensa e inexigibilidade de licitação.

O quadro abaixo traz as informações sobre as aquisições de bens e serviços realizados pela Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, no exercício de 2011, conforme planilhas do Siasgdw:

Modalidade de Licitação	Valor
Pregão	R\$4.164.943,66
Dispensa	R\$66.256,44
Inexigibilidade	R\$766.539,84
Total	R\$4.997.739,94
Fonte: Siasgdw.	

O quadro seguinte retrata as informações sobre as aquisições de bens e serviços realizados pela Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, no exercício de 2011, conforme extraído do Relatório de Gestão da Unidade (pag. 113):

Modalidade de Licitação	Valor
Pregão	R\$4.723.854,52
Dispensa	R\$95.731,27
Inexigibilidade	R\$448.479,88
Total	R\$5.268.065,67
Fonte: Relatório de Gestão da SR-15/AM ref. exercício de 2011.	

Causa:

Não verificação, pela Superintendência Regional do Incra no Amazonas, dos valores junto ao sistema Siasgdw, fazendo-se preenchimento do Relatório apenas com base em dados que foram enviados pelo órgão central e que não estavam completamente corretos.

Manifestação da Unidade Examinada:

Na reunião de busca conjunta de soluções a Unidade informou que, de fato, houve uma divergência entre os valores constantes do Relatório de Gestão e os contidos na base de dados do Siasgdw, tendo justificado o ocorrido como decorrência de não ter sido realizada consulta ao Siasgdw, dando-se o preenchimento do relatório com base em dados que foram enviados pelo órgão central, que não estavam completamente corretos.

Análise do Controle Interno:

Diante da explicação e em vista de que o fato já se concretizou, não sendo mais possível a alteração dos dados do Relatório, a constatação é mantida.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se à Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, que doravante passe a realizar consulta prévia aos sistemas disponíveis, SIAFI e SIAFIDW, antes de inserir os dados relativos à execução financeira no Relatório de Gestão.

3.1.1.2. Informação

Informação básica da ação 0427, Concessão de Crédito Instalação a Famílias Assentadas.

Trata-se da Ação 0427, "Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas", cuja finalidade é a concessão de crédito individual aos assentados e assentadas da reforma agrária para auxiliar na construção e recuperação de unidades habitacionais, viabilizar a segurança alimentar, bem como para viabilizar atividades produtivas e assegurar a sustentabilidade e a recuperação ambiental.

A forma de execução se dá por meio do repasse, às representações de trabalhadores rurais assentados, de recursos financeiros para a construção e recuperação de unidades habitacionais, compra de implementos e insumos produtivos e de alimentos para subsistência antes da primeira colheita, além de estabelecer convênios com instituições governamentais e não governamentais e assessoramento técnico para a sua aplicação com supervisão e fiscalização do INCRA.

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

Ação Governamental	Despesa Executadas	% da Despesa Executada da Ação em relação à despesa executada do Programa.
0427	R\$16.894.600,00	89%

3.1.2. Assunto - RECURSOS EXIGÍVEIS

3.1.2.1. Informação

Inscrições em restos a pagar justificadas.

A Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, inscreveu em restos a pagar não-processados, no exercício de 2011, o montante de R\$ 62.071.533,01. Foram analisadas 25 Notas de Empenho inscritas em restos a pagar não-processados, totalizando R\$ 25.678.148,39, correspondendo a 41,37% das inscrições no exercício.

Registre-se também que não houve inscrição de restos a pagar processados no período.

O quadro a seguir ilustra a situação verificada:

Restos a pagar inscritos em 2010	Restos a pagar analisados	Percentual analisado	% de RP com inconsistência
R\$ 62.071.533,01	R\$ 25.678.148,39	41,37%	0,00%

A Unidade informou que as inscrições são originárias de Crédito Instalação, nas modalidades de apoio inicial e aquisição de material de construção para atender às famílias assentadas no PDS Novo Remanso e também ao convênio n.º 706359/2009, que visa prover de infraestrutura assentamentos do Incra no Amazonas, informando e demonstrando por meio de documentos que os empenhos não foram liquidados devido à insuficiência de recursos financeiros até o final do exercício de 2011.

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

3.2.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

3.2.1.1. Informação

Informação básica da ação 8396, Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento.

Trata-se da Ação 8396, Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, cuja finalidade é prover ou recuperar os projetos de assentamento rural de infraestrutura básica necessária à viabilização do processo produtivo e do desenvolvimento sustentável.

A forma de execução se dá a partir do levantamento das demandas de infraestrutura, dos Projetos de Assentamento a serem beneficiados com a implantação ou recuperação de estradas vicinais, rede elétrica, saneamento básico e sistemas de captação e distribuição de água etc., visando proporcionar as condições físicas necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos.

Os trabalhos relativos ao desenvolvimento do projeto de assentamento serão planejados e executados com a efetiva participação dos assentados, de modo a estimular o desenvolvimento da comunidade. A infraestrutura será implementada por meio de parcerias federal, estadual ou municipal, bem como execução direta.

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

Ação Governamental	Despesa Executadas	% da Despesa Executada da Ação em relação à
--------------------	--------------------	---

		despesa Executada do Programa.
8396	R\$0,00	0%

Registre-se, contudo, que apesar da dotação orçamentária, não houve disponibilidade financeira dos recursos, razão pela qual não foi possível a execução da Ação no exercício.

3.2.2. Assunto - CONVÊNIOS DE OBRAS E SERVIÇOS

3.2.2.1. Informação

Não realização de chamamento público em razão de convênio ser firmado com entidade pública.

Foi avaliado um instrumento de transferência de um total de dois firmados pela Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas – SR/15 no exercício de 2011, conforme consulta à base de dados do SICONV e SIAFI, selecionado com base em critérios de materialidade, relevância e criticidade. O instrumento de transferência analisado foi o convênio n.º 762004, cujo objeto é a contratação de Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica para execução de obras de recuperação, restauração e abertura de estradas vicinais em áreas de assentamentos do INCRA no Estado do Amazonas, correspondendo ao valor de R\$ 10.000.000,00 de um total de R\$ 36.232.613,00.

Com a análise verificou-se que a Unidade Jurisdicionada, em relação à amostra, não efetuou chamamento público tendo em vista que o convênio não foi firmado com entidade privada, mas sim com Secretaria de Estado. Verificou-se, ainda, que a Unidade Jurisdicionada observou o cumprimento do estipulado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000.

3.2.2.2. Informação

Convênios vigentes e contas ainda não prestadas em razão da vigência.

Foram analisados os 02 (dois) convênios celebrados pela Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas – SR/15 que estavam vigentes no exercício de 2011, abaixo relacionados:

a) Convênio n.º 762004/2011, celebrado com a Secretaria de Estado de Produção Rural do Amazonas, com valor total de R\$ 10.000.000,00, cujo objeto é a contratação de Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica para execução de obras de recuperação, restauração e abertura de estradas vicinais em áreas de assentamentos do INCRA no Estado do Amazonas; e

b) Convênio n.º 706359/2009, celebrado com a Secretaria de Estado de Produção Rural do Amazonas, com valor total de R\$ 4.923.436,05, cujo objeto é a contratação de serviços de terceiros para execução de obras de abertura, recuperação e revestimento em 103 Km de áreas de assentamentos do INCRA no Estado do Amazonas.

Ainda não foi realizada prestação de contas dos convênios analisados em face de os mesmos encontrarem-se vigentes.

3.2.2.3. Constatação

Liberação de duas parcelas do convênio SICONV n.º 706359 sem realização de fiscalização para verificação da realização dos serviços.

Foi realizada análise do processo administrativo Incra SR-15/AM n.º 54270.006803/2009-63, referente ao convênio n.º 706359, celebrado com a Secretaria de Estado de Produção Rural do Amazonas, cujo objeto foi a contratação de serviços de terceiros para execução de obras de abertura, recuperação e revestimento em 103 Km de áreas de assentamentos do INCRA no Estado do Amazonas, com valor total de R\$ 4.923.436,05. A análise revelou que houve liberação de recursos referentes à segunda parcela do convênio sem que houvesse a confirmação da realização dos serviços referentes à primeira parcela.

Verificou-se que a única fiscalização da execução do convênio foi realizada em março de 2012, já próximo à data de expiração do convênio, que seria dia 02/03/2012. Contudo, o gestor informou que houve a liberação de parcelas do convênio em agosto/2011, outubro/2011 e dezembro/2011, de modo que tais parcelas foram liberadas mesmo não havendo confirmação de que os serviços haviam sido prestados.

Causa:

Inobservância, pela Superintendente Regional, das rotinas por ela mesma estabelecidas, vez que autorizou a liberação das parcelas do convênio antes mesmo da fiscalização "in loco" das obras, o que se fez em face da deficiência de recursos humanos para ir a campo e de recursos financeiros para pagamento das diárias.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Ofício INCRA/SR15/AM/Nº 335/2012, a Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas – SR/15 se manifestou da seguinte forma:

"Estavam planejadas no mínimo três fiscalizações, obedecendo-se o cronograma de liberação e execução dos serviços previstos. Foi executada somente uma fiscalização, tendo em vista que, segundo a conveniente, houve tempo hábil somente para se utilizar os recursos da primeira parcela. Os recursos da segunda parcela foram liberados de três vezes (agosto/2011, outubro/2011 e dezembro/2011), não havendo tempo hábil para a Conveniente executá-la.

Observa-se deficiência em relação aos recursos humanos e recursos financeiros para diárias"

Análise do Controle Interno:

Observa-se, primeiramente, que a execução do convênio não obedeceu ao cronograma inicialmente previsto. Em seguida, destaca-se o fato de que a Superintendência Regional do Incra falhou em proceder ao acompanhamento do convênio, não cumprindo o próprio cronograma e não tomando medidas cabíveis para que a execução se desse dentro do prazo pactuado. Por fim, constata-se que a liberação de parcelas de convênio sem verificação do cumprimento das condições pactuadas para execução das parcelas anteriores representa, além de risco de inexecução ou execução deficiente do convênio, um

desrespeito ao art. 21, § 4º, inciso I, que assim dispõe:

“Art. 21. A transferência de recursos financeiros destinados ao cumprimento do objeto do convênio obedecerá ao Plano de Trabalho previamente aprovado, tendo por base o cronograma de desembolso, cuja elaboração terá como parâmetro para a definição das parcelas o detalhamento da execução física do objeto e a programação financeira do Governo Federal.

(...)

§ 4º A liberação das parcelas do convênio será suspensa até a correção das impropriedades ocorridas, nos casos a seguir especificados:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão concedente e/ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

(...)”

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se que sejam instituídas rotinas internas para acompanhamento e fiscalização de convênios de serviços ou obras, a fim de garantir que sejam tomadas medidas tempestivas, nos casos de atrasos ou demais problemas relacionados à execução, e que toda liberação de parcelas vincendas dos mesmos seja precedida de verificação da adequada execução das metas pactuadas para as parcelas anteriores, assegurando-se o cumprimento do plano de trabalho estabelecido.

Recomendação 2:

Recomenda-se que seja urgentemente realizada adequação no cronograma de execução do convênio nº 706359, levando-se em consideração o atraso verificado, pactuando-se prazos factíveis com a entidade conveniente, e atentando para a necessidade de estabelecimento de cronograma de fiscalização que possibilite avaliação adequada do andamento da execução.

4. APOIO ADMINISTRATIVO

4.1. Subárea - ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE

4.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

4.1.1.1. Informação

Realização de pregão presencial em detrimento da forma eletrônica.

Durante o exercício de 2011 verificou-se que a Superintendência Regional do Incra no Amazonas, SR-15/AM, apesar de escolher a modalidade correta de licitação, do tipo pregão, utilizou-se da forma incorreta deste, pois o edital do Pregão n.º 01/2011, de 11/02/2011, determinou que este se faria em sua forma presencial, em detrimento da forma eletrônica, sem que houvesse justificativas

fundamentadas para tanto.

O §1º, do art. 4º, do Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão na forma eletrônica, dispõe que o pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente. No caso em tela o gestor alegou como justificativa "vários problemas passados, levando-se em consideração as peculiaridades regionais do Estado do Amazonas, onde as localidades onde serão prestados os serviços são de difícil acesso."

Apesar da argumentação citada, não houve demonstração de quais seriam os alegados problemas ou mesmo da inviabilidade de utilização da forma eletrônica, ou mesmo que a adoção da forma presencial apresentasse qualquer vantagem em relação à eletrônica.

Registre-se, contudo, boa prática da gestora que, após o fato ocorrido, determinou que todos os pregões passem a ser realizados na forma eletrônica, bem como que ao fim do contrato firmado se faça nova licitação, na forma de pregão eletrônico.

4.1.1.2. Informação

Informação básica da ação 2000, Administração da Unidade.

Trata-se da Ação 2000, Administração da Unidade, cuja finalidade é constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em programas ou ações finalísticas.

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

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

Ação Governamental	Despesa Executadas	% da Despesa Executada da Ação em relação à despesa Executada do Programa.
2000	R\$3.178.612,46	97,64%

4.1.2. Assunto - MOVIMENTAÇÃO

4.1.2.1. Constatação

Ausência de implementação de políticas capazes de diminuir a deficiência de força de trabalho.

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

Além disso, verificou-se que a UJ teve 3 servidores cedidos, fator que também contribui para a redução de sua força de trabalho, e apenas 1 servidor egresso em 2011. Dos 217 servidores do quadro efetivo da UJ, 9% têm entre 30 e 40 anos de idade; 67% possuem mais de 50 anos de idade.

Considerando as regras de cumprimento de tempo de contribuição e de idade para fins de aposentadoria, há que haver a implementação de política para aumentar a força de trabalho do INCRA. Caso isso não ocorra, nos próximos 10 anos, a Unidade correrá sérios riscos de ter setores paralisados.

Causa:

- a) Fragilidades no planejamento anual para o dimensionamento da força de trabalho;
- b) Fragilidades nos controles internos administrativos, por ausência de servidor responsável pela gestão de pessoas;
- c) Ausência de normas estabelecendo atribuições e responsabilidades dos agentes responsáveis pela regularidade dos pagamentos e pelo cumprimento da legislação na área de pessoal (foco na auto-regulamentação).

Manifestação da Unidade Examinada:

Através do Ofício/INCRA/SR(15)GAB/ nº 0599/2012, de 15/06/2012, o Gestor informou:

“Em relação aos servidores cedidos, quando da execução do relatório de gestão, SR(15) AM informou que tem 03 (três) servidores cedidos, conforme dados do siape, a saber, 01 (uma) servidora para o Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, TRE, 01 (hum) para Ministério do Desenvolvimento Agrário, a serviço no Escritório do MDA no Amazonas, que tem endereço à Avenida Andre Araujo, nº 901, Aleixo, ou seja, em sala cedida por esta Superintendência do INCRA no Amazonas, e 01 (hum) servidor cedido para ocupar a Chefia da Divisão Estadual de Regularização Fundiária da Amazônia Legal no Estado do Amazonas, SRFA(05)AM, da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, órgão da estrutura do INCRA, que também está sediada na sede desta Superintendência do INCRA no Amazonas, apesar de ter dotação orçamentária própria. Assim, com exceção da servidora cedida ao TRE, os demais encontram-se implementando atividades relacionadas direta ou indiretamente com as atividades fins do INCRA.

O INCRA realizou um concurso em 2010, que encontrava-se “sub judice”, em função dos problemas ocorridos quando da aplicação das provas, de responsabilidade do Instituto Cetro. Após acordo com o Ministério Público, houve a reaplicação das provas, com o resultado homologado pelo Edital INCRA/DA/Nº 04, de 28 de dezembro de 2011, publicada no DOU de 29/12/2011, porém, a SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO AMAZONAS, SR(15)AM, até a data de elaboração do relatório de gestão, não havia sido autorizada a nomeação com o preenchimento das vagas autorizadas pelo Ministério do Planejamento.

Até a data presente, foi contemplada com apenas 03 (três) nomeações, estando na expectativa de ser atendida nas próximas portarias de nomeações, condição esta indispensável para a recomposição da força de trabalho e cumprimento das metas institucionais.

Preocupada com esta situação, esta Superintendência encaminhou o MEMO/INCRA/SR(15)G/Nº 160/2011, de 29 de dezembro de 2011 e o MEMO/INCRA/SR(15)G/Nº 12/2012, datado de 09 de fevereiro de 2012, reiterando a preocupação com a recomposição da força de trabalho desta SR(15) e a necessidade da nomeação de servidores aprovados no último concurso, considerando o número de servidores que se aposentaram e o expressivo número de servidores que preenchem requisitos para a sua aposentadoria, e que, estariam prestes a aposentar-se, recebendo inclusive, abono de permanência.

A situação também foi objeto de pauta da discussão de reuniões mantidas pela titular desta Superintendência com a Presidência do INCRA, tudo no intuito de atender as demandas com pessoal. Nesse sentido, a Superintendência Regional do INCRA no Amazonas tem envidado e continuará envidando esforços para equacionar o problema em que pese o desafio que esta tarefa tem se mostrando."

Análise do Controle Interno:

Apesar da alegada carência de mão de obra, a Superintendência Regional do Incra possui servidores cedidos a outros Órgãos, o que representa um paradoxo dentro do contexto da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1:

Adotar medidas administrativas visando mitigar os efeitos da carência de servidores na Unidade, como realizar diagnóstico do quadro de servidores na Superintendência e utilizar o resultado do diagnóstico realizado para redistribuir os servidores na Unidade, conforme a necessidade dos setores.

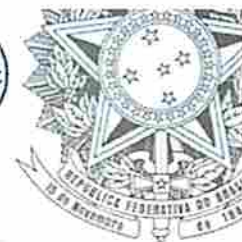
4.1.3. Assunto - REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

4.1.3.1. Informação

Foram analisados os dados da folha de pagamento onde se verificou que 2 servidores, matrículas SIAPE n. 0726513 e 0724320, respectivamente, do total de 217 servidores, foram cedidos ao Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, representando 0,1% do total.

Com vistas a avaliar a gestão de pessoas, por meio da observância à legislação sobre cessão, verificamos que os processos encontram-se regularizados, em que pesem a insuficiência da força de trabalho na Unidade.

Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201203468

Unidade Auditada: SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO AMAZONAS-INCRA/SR-15

Exercício: 2011

Processo: 54270.000085/2012-17

Município/UF: Manaus/AM

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 01/01/2011 a 31/12/2011.

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 201203468, 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: ***.794.502-**

Superintendente Regional do Incra no Amazonas no período de 01/01/2011 a 31/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria número 201203468, item 3.2.2.3

Fundamentação: A Superintendente Regional do Incra no Amazonas inobservou as rotinas estabelecidas, vez que autorizou a liberação das parcelas do convênio antes mesmo da fiscalização "in loco" das obras, o que se fez em face da deficiência de recursos humanos para ir a campo e de recursos financeiros para pagamento das diárias, demonstrando possuir baixa capacidade em acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos.

Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, constantes das folhas 05 a 08 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.

Manaus/AM, 18 de Junho de 2012.

MONALIZA PRADO BENEVIDES RUFFEIL

Chefe Substituta da Controladoria-Regional da União no Amazonas

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Relatório: 201203468

Exercício: 2011

Processo: 54270.000085/2012-17

Unidade Auditada: Superintendência Regional do INCRA no Amazonas/SR-15

Município/UF: Manaus/AM



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

Sobre a gestão de 2011, observou-se que a execução das ações que integram o Programa 0137 – Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento se deu de forma parcial, em comparação às metas inicialmente previstas, em razão do contingenciamento de recursos. Contudo, os índices de execução apresentados são condizentes com o contexto do exercício, sendo considerado o desempenho satisfatório.

Dentre as principais ocorrências verificadas, foram observadas falhas na formalização dos processos licitatórios e no acompanhamento de convênios; além de não haver estudos quanto às necessidades e ao dimensionamento da força de trabalho, inexistindo políticas capazes de reduzir a carência de recursos humanos da Unidade.

Verificou-se que as causas estruturantes de tais ocorrências consistem, especialmente, em fragilidades nos controles internos da Superintendência, concernentes à execução dos procedimentos licitatórios e às análises de prestação de contas de convênios; constatando-se, no caso dos convênios, que houve inobservância de rotinas estabelecidas pela própria Unidade. Ademais, as deficiências na força de trabalho decorrem de fragilidades específicas da gestão de recursos humanos, seja pelo dimensionamento inadequado da força de trabalho; seja pela ausência de normas que estabeleçam atribuições e responsabilidades funcionais. Visando sanar as falhas identificadas no acompanhamento de convênios, foi recomendado que sejam observadas as rotinas existentes, de modo a assegurar o cumprimento do plano de trabalho estabelecido. No caso da formalização de licitações, recomendou-se a criação de rotinas de

acompanhamento dos processos licitatórios. Foi recomendada a adoção de medidas administrativas que possam mitigar os efeitos da carência de servidores na Unidade, como realizar diagnóstico do quadro de servidores na Superintendência para redistribuição interna, conforme a necessidade dos setores.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU durante o exercício 2011, verificou-se que não há recomendações pendentes de atendimento.

No que concerne aos controles internos da Unidade, verificou-se que o ambiente de controle necessita de aprimoramento, fato reconhecido pela própria Superintendência na análise crítica de seus controles internos constante do Relatório de Gestão, na qual avalia seus pontos fortes e fracos, conforme o disposto na Portaria TCU nº 123/2011. Há oportunidades de melhoria reconhecidas pela Unidade, como a necessidade de estimular a participação dos servidores na elaboração de rotinas, bem como aperfeiçoar a comunicação interna; contudo, identificou-se que não há uma cultura de diagnóstico dos riscos inerentes às atividades da Superintendência, dificultando a ação preventiva ou concomitante do controle para mitigar os riscos da gestão.

Ainda, dentro do escopo analisado, cabe destacar que não foram identificadas ocorrências relativas à conformidade dos registros de restos a pagar não processados, à gestão de bens imóveis utilizados pela Superintendência e à entrega e arquivamento das declarações de bens e rendas dos dirigentes e servidores comissionados da Superintendência Regional do INCRA no Amazonas.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria nº 201203468, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:

CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.794.502-**	Superintendente Regional do Incra no Amazonas no período de 01/01/2011 a 31/12/2011	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria número 201203468, item 3.2.2.3
	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203468





Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, 20 de julho de 2012

Lucimar Cevallos Mijan

Diretora de Auditoria da Área de Produção e Tecnologia