

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SUPERINT.ESTADUAL DE M.G.DO SUL-INCRA/SR-16
Exercício: 2014

Município: Campo Grande - MS

Relatório nº: 201503805

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO
MATO GROSSO DO SUL

Análise Gerencial

Chefe,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201503805, 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 SUPERINTENCIA REGIONAL DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL - INCRA/SR-16.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 02 de junho de 2015 a 17 de julho de 2015, 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.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.



Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentárias específicos.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 12 de novembro de 2014, entre a CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL e a SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Identificação e Atributos da Unidade Jurisdicionada

Para atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos § 6º, 7º e 8º do art. 9º da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 140 de 15 de outubro de 2014, considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) As informações prestadas sobre a identificação da UJ no Relatório de Gestão apresentam-se fidedignas e conforme normativo do Tribunal de Contas da União?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõe o Relatório de Gestão.

A partir dos exames nas informações presentes no Processo de Contas do Incra/MS, conclui-se que os dados relacionados à identificação da Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul – SR-16 constantes no Relatório de Gestão da UJ, apresentam-se fidedignos e conforme as normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2014, conforme seguem:

Quadro 1 – Identificação da UJ



Poder e Órgão de vinculação		
Poder: Executivo		
Órgão de Vinculação: Ministério do Desenvolvimento Agrário		Código SIORG: 17125
Identificação da Unidade Jurisdicionada		
Denominação completa: INCRA – Superintendência Regional de Mato Grosso do Sul		
Denominação abreviada: INCRA/SR-16		
CNPJ: 00.375.972/0059-87		
Código SIORG: 1799	Código LOA: 49201	Código SIAFI: 373058
Situação: Ativa		
Natureza Jurídica: Autarquia Federal do Poder Executivo		
Principal Atividade: Administração pública em geral		Código CNAE: 84.11-6-00
Telefones/Fax de contato:	(067) 3320-3800, (067) 3320-3806, Fax/Gab.: (067) 3320-3864	
Endereço eletrônico: gabinete@cpe.incra.gov.br		
Página na Internet: http://www.incra.gov.br/ms		
Endereço Postal: Rua 25 de Dezembro, 924 – Vila Cidade, CEP 79002-061, Campo Grande-MS		
Unidades Gestoras Relacionadas à Unidade Jurisdicionada		
Código SIAFI	Nome	
373001	Departamento de Administração Financeira – DAF - INCRA	
Gestões Relacionadas à Unidade Jurisdicionada		
Código SIAFI	Nome	
373061	Unidade Avançada de Dourados	
373060	Unidade Avançada de Jardim	
373059	Unidade Avançada de Corumbá	

Fonte: Relatório de Gestão do INCRA/MS

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do art. 9º da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 140, de 15 de outubro de 2014, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência? (ii) As peças contemplam os conteúdos obrigatórios e estrutura nos termos da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 134, de 04 de dezembro de 2013, e da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 140, de 15 de outubro de 2014?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do Processo de Contas da Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul – SR/16 constante no Sistema e-Contas, foi analisado o Relatório de Gestão 2014 e suas peças complementares da Unidade e constatado que a Unidade não elaborou todo o conteúdo a ela atribuída pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2014, haja vista a não apresentação de informações requisitadas. Entre as quais, destacam-se as informações do quadro abaixo, referentes às Superintendências Regionais do Incra, exigidas na Parte C do Anexo II à Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 134, de 04 de dezembro de 2013:

Quadro 1 – Relação das omissões identificadas no Relatório de Gestão 2014 da Superintendência Regional do INCRA em Mato Grosso do Sul – SR/16.



INFORMAÇÃO NÃO APRESENTADA	PEÇA	ITEM/NORMATIVO
Demonstração da atuação da superintendência na regularização de imóveis rurais não incluídos no Programa Terra Legal, destacando: a) o montante de processos protocolados (passivo), processos analisados no exercício e o planejamento para atuação nos exercícios seguintes; b) estratégias para utilização ou destinação de terras públicas com análise crítica dos resultados obtidos no exercício (incluindo diagnóstico de terras públicas disponíveis na jurisdição da superintendência); c) as ações implementadas no combate à grilagem de terras públicas da União e os resultados alcançados no exercício para recuperação do patrimônio grilado.	Relatório de Gestão	Item 5.1.6 da parte C do Anexo II da DN TCU nº 134/2013.
Detalhamento da Receita da Unidade	Relatório de Gestão	Sub alínea “i” da alínea “a” do item 4.2 da parte C do Anexo II da DN TCU nº 134/2013, combinado com o item 6 da Portaria TCU nº 03/2015.

Fonte: Relatório de Gestão de 2014 da Superintendência Regional do INCRA em Mato Grosso do Sul – SR/16.

O Rol de responsáveis apresentado está em conformidade com os normativos do TCU, inclusive quanto aos períodos dos substitutos.

2.3 Avaliação do Macroprocesso Ordenamento da Estrutura Fundiária

Para atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos § 6º, 7º e 8º do art. 9º da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 140, de 15 de outubro de 2014, considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos estão sendo atingidos? (ii) A relação Finalidade da Ação *versus* Objeto do Gasto apresenta coerência?

O objetivo desta análise é avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício, referentes às ações da Lei Orçamentária Anual – LOA vinculadas aos macroprocessos finalísticos da Autarquia, identificando as causas de insucessos no desempenho da gestão.



A Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul – SR/16 possui três macroprocessos finalísticos. Assim, optou-se por realizar o acompanhamento e os testes de controle no macroprocesso “Ordenamento da Estrutura Fundiária”.

As ações que compõe o macroprocesso estão identificadas no quadro abaixo.

Quadro – Ações que compõe o macroprocesso “Ordenamento da Estrutura Fundiária”.

3.1 Ordenamento da Estrutura Fundiária

3.1.1 Demonstração dos resultados da execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual

Quadro 9: Ações do macroprocesso Ordenamento da Estrutura Fundiária - Execução física e orçamentária

Ação	Plano Orçamentário	Meta Física (Produto/Unidade)	Meta Física (Valores)	Execução Física	Meta Orçamentária	Provisão Recebida	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Valores Pagos	Restos a Pagar
2105	Gerenciamento e Fiscalização do Cadastro Rural	Imóvel Gerenciado / unidade	6.000,00	5.987,00	28.073,93	13.194,09	12.322,34	8.097,20	8.097,20	4.225,14
210U	Estruturação, Implantação e Manutenção dos Sistemas Cadastrais e Cartográficos	Sistema mantido / unidade	-	-	-	-	-	-	-	-
210U	Regularização Fundiária de Imóveis Rurais	Imóvel Regularizado / unidade	61,05	0,00	20.348,82	4.458,00	4.424,00	4.424,00	4.424,00	0,00
210U	Georreferenciamento de Malha Fundiária Nacional	Imóvel Georreferenciado / unidade	2.556,85	0,00	657.259,40	657.259,40	656.890,36	1.390,36	1.390,36	655.500,00
210U	Gestão de Terras Públicas	Área Diagnosticada / hectare	-	-	-	-	-	-	-	-
210Z	Reconhecimento, Delimitação, Desintrusão e Titulação de Territórios Quilombolas	Área reconhecida / hectare	0,00	3.538,62	233.885,31	91.584,20	69.892,24	37.992,24	37.992,24	31.900,00
210Z	Indenização de Benfeitorias e de Terras aos Ocupantes de Imóveis Demarcados e Titulados aos Remanescentes das Comunidades de Quilombos	Área indenizada / hectare	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Relatório de Gestão 2014 da Superintendência Regional do INCRA no Estado de Mato Grosso do Sul – SR/16.

O grande percentual de provisão orçamentária concentrada na ação de *georreferenciamento da malha fundiária nacional* deve-se à edição da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que obriga a certificação do georreferenciamento no caso de registro de imóveis rurais sempre que houver desmembramento, parcelamento, remembramento ou transferência de domínio. Apesar da maior parte dos recursos ter sido empenhada, a liquidação da despesa ficou em nível muito inferior ao empenhado. Isso é reflexo do trabalho de georreferenciamento, que é demorado e trabalhoso, fazendo com que a o trabalho seja executado ao longo dos anos, acarretando na inscrição de restos a pagar do restante da despesa. Com isso, houve considerável acúmulo de processos para análise, refletindo em diversos transtornos aos proprietários e sobrecarga dos setores responsáveis pelas análises no Incra em todo território nacional.

A entrada em funcionamento do Sistema de Gestão Fundiária – Sigef agilizou as certificações dos imóveis rurais, uma vez que a análise é toda realizada no sistema informatizado, necessitando da análise por meio de especialistas somente quando



identificam-se possíveis sobreposições de áreas limítrofes dos lotes. O passivo de processos é tramitado no Sistema Nacional de Certificação Rural – SNCR.

A aferição do cumprimento da meta em 2014, em decorrência da criação do Sigef, mudou o “foco” para as atividades de levantamento topográfico para georreferenciamento de áreas executadas pelo próprio órgão. Neste sentido, é fundamental esclarecer que a exigência legal de certificação gratuita que tratam o § 3º do art. 176 e o § 3º do art. 225 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, não foi tratada no exercício, uma vez que a equipe da SR/16 ainda está dedicada à análise do passivo de processos antigos e também na demarcação de assentamentos.

A Divisão de Ordenamento e Estruturação Fundiária/SR16, por meio do Serviço de Cadastro Rural, realizou a captação, análise e crítica de 5.987 dados literais dos imóveis rurais, certificando sua regularidade e informações sobre detenção e uso, apresentados por iniciativa dos detentores, trabalhando próximo à meta prevista no plano de compromisso. Além disso, foram emitidos 54.797 (fonte Sistema Nacional de Certificação Rural - SNCR) Certificados de Cadastro de Imóveis Rurais - CCIR, tanto pelo órgão, como via internet pelo próprio interessado.

Tais ações são importantes, na medida em que aferem qualidade e funcionalidades à organização do cadastro de imóveis rurais particulares e públicos, com vistas a melhor conhecer a estrutura fundiária do Estado de Mato Grosso do Sul, além de documentar os proprietários rurais com o certificado emitido, documento este exigido em vários setores da iniciativa privada e órgãos públicos.

Como registro, identificou-se que a Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul tem cadastrado 94,72% do território de Mato Grosso do Sul no Sistema Nacional de Certificação Rural – SNCR.

Além disso, nota-se que foram cumpridas 99% das metas do Cadastro Rural, com a pactuação de dez acordos de cooperação. No entanto, a Unidade justifica que, em função do novo sistema SNCR *on line* e da implantação de nova metodologia de atendimento por meio das salas de cidadania não foi possível complementar os acordos, treinamentos e supervisões com todos os 78 municípios de Mato Grosso do Sul, fixando que o novo SNCR *on line* passou a funcionar a partir de março de 2015, dando autonomia aos proprietários de imóveis na inserção de dados e alimentação do sistema.

Cabe informar que durante o ano de 2013/2014 foi desenvolvido pelo Incra Sede um novo procedimento para regularização fundiária, visando tornar o procedimento técnico mais ágil e célere. Foi publicada em 26 de maio de 2014 a Instrução Normativa nº 80 que fixa os procedimentos para legitimação de posses em áreas de até 100 (cem) hectares, localizadas em terras públicas rurais da União ou do Incra, adquiridas, desapropriadas ou arrecadadas, fora da Amazônia Legal.

Apesar das ações voltadas à melhoria e à celeridade do processo de certificação de imóveis rurais, há ainda, um significativo número de processos em estoque, devido ao acúmulo de processos de anos anteriores cuja análise era efetivada por meio do Sistema Nacional de Certificação Rural – SNCR.

Conclui-se, portanto, que a UJ vem trabalhando para regularizar o passivo de processos de certificação de imóveis rurais. A implantação do Sigef ajudará na redução desse passivo histórico, uma vez que emitirá automaticamente a certificação após a análise da

documentação fornecida pelo requerente, liberando assim, os analistas fundiários para trabalharem no SNCR, onde se encontra o passivo de processos. Segundo informa a UJ, após a implantação completa do sistema, o passivo deverá ser reduzido em cerca de noventa por cento.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

As informações sobre a estrutura do quadro de pessoal foram fornecidas pela Unidade e confrontadas com o Relatório Anual de Gestão do exercício de 2014, bem como com sistemas corporativos, como o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal (Siape).

O quadro de pessoal, em 31 de dezembro de 2014, era composto por 187 servidores, sendo que 162 trabalhavam na Unidade, onze estavam afastados judicialmente e quatorze estavam cedidos (dez para o Tribunal Regional Eleitoral). Adicionalmente, a Unidade possuía, além dos terceirizados vinculados aos contratos de serviços continuados, 22 terceirizados em atividades de apoio administrativo (telefonistas e secretariado executivo).

Durante o exercício, a Unidade perdeu 22 servidores do quadro de pessoal ativo, ou seja, 11% da força de trabalho. Adicionalmente, 23% dos servidores recebe abono permanência. Somando-se a isso o fato de que o quadro atual de pessoal corresponde a 51% do quantitativo ideal, segundo estudos internos, tem-se um cenário crítico para a gestão da Unidade nos próximos exercícios.

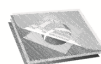
A falta de pessoal na Unidade tem sido suprida com a utilização de terceirizados. Além dos serviços continuados, como segurança e manutenção, a Unidade utiliza-se de terceirizados no apoio administrativo. A análise do processo de contratação e entrevistas realizadas com 23% dos terceirizados nessa condição, selecionados aleatoriamente, não evidenciaram afrontas ao Decreto 2.271, de 07 de julho de 1997, que regulamenta a matéria.

Analizou-se a folha de pagamentos dos servidores da Unidade, com vistas a avaliar a gestão de pessoas por meio da observância à legislação sobre remuneração, cessão, requisição de pessoal, bem como sobre a concessão de aposentadorias, reformas e pensões. Da aplicação dos testes de auditoria, não se verificaram desconformidades/irregularidades.

A despeito da Unidade não dispor de rotinas de controle, não se identificaram acumulações ilegais de cargos na amostra analisada.

Para verificar os registros dos atos de pessoal da Unidade no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac), analisaram-se seis processos, selecionados a partir do cruzamento de dados dos sistemas Siape e Sisac, constatando que quatro deles não haviam sido inseridos no Sisac e que dois foram inseridos com atraso, em desconformidade ao estabelecido no art. 7º da Instrução Normativa TCU nº 55, de 24 de outubro de 2007.

Por fim, identificou-se que a Unidade não possui mecanismos estruturados de controle na área de recursos humanos.



2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A avaliação da gestão das transferências de recursos visou a verificar a atuação da unidade auditada para: garantir o alcance dos objetivos definidos nos instrumentos de transferências; realizar a análise das prestações de contas dos convenientes ou contratados; fiscalizar a execução do objeto da avença e verificar a suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências.

Os exames realizados tiveram a finalidade de aplicação dos testes de controle com o intuito de avaliar a atuação da UJ para:

- i. garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental;
- ii. fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais;
- iii. analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados.

A gestão das transferências voluntárias concedidas não tem seus riscos avaliados pela Unidade, tampouco suas atividades de controle garantem suficientemente a identificação e a mitigação dos riscos relacionados à tempestividade e à efetividade na análise das prestações de contas de seus convenientes, incluindo-se ainda os casos de tomada de contas especial. Da mesma forma, a gestão da Unidade apresenta fragilidade quanto à regularidade e à efetividade na fiscalização e acompanhamento da execução dos objetos de suas transferências concedidas.

Em boa medida, as falhas apontadas derivam da falta de formalização e de planejamento das rotinas do setor relacionadas às fases de fiscalização e acompanhamento bem como de infraestrutura técnica e de pessoal.

Segue abaixo o resultado resumido dos testes de auditoria aplicados nos termos de convênios sob a responsabilidade do Incra/MS no exercício de 2014.

Selecionados, segundo critérios de materialidade e criticidade, a amostra para verificação da sistemática de acompanhamento de convênios pela unidade auditada baseou-se na análise de nove convênios no valor total de R\$ 34.528.616,46, o que corresponde a 93% do valor total relativo aos convênios vigentes no exercício, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 – Transferências concedidas

Transferências	Quantidade	Valor envolvido*
Vigentes no exercício	15	37.319.590,95
Avaliadas na auditoria	09	34.528.616,46
Em que foi detectada alguma desconformidade*	06	25.419.146,62
* O valor mencionado na última linha corresponde ao volume transferido e não indica necessariamente a existência de prejuízos.		



Fonte: SIAFI Gerencial/Relatório Gestão Exercício 2014/ Informações apresentadas pela unidade auditada.

Verificaram-se ainda as providências adotadas pelo gestor, no exercício de 2014, para apurar os atos passíveis de instauração de Tomada de Contas Especial em relação às transferências concedidas na modalidade convênio, que se encontram no Siconv. O resultado encontra-se registrado no quadro abaixo:

Quadro 2 – Situação das transferências Siconv

Situação das transferências	Quantidade
Vigentes no exercício	08
Com a situação “aguardando prestação de contas”	0
Com a situação “prestação de contas em análise”	03
Com a situação “aprovada”	04
Com a situação “rejeitada”	06
Cujas contas estão na situação “omissão do dever de prestar contas”	0
TCE instauradas	03

Fonte: Siconv/Relatório Gestão Exercício 2014/ Informações apresentadas pela unidade auditada.

Embora, o gestor esteja realizando acompanhamento dos convênios do Siconv, constatou-se, em decorrência da análise dos convênios, a existência de fragilidades na realização deste acompanhamento, que ocasionou prejuízo de R\$ 827.707,49 na execução do convênio nº 757670/2011 e fragilidades na aprovação e no acompanhamento do convênio nº 704058/2009.

Verificaram-se ainda as providências adotadas pelo gestor, no exercício de 2014, para apurar os atos passíveis de instauração de Tomada de Contas Especial em relação às transferências concedidas na modalidade convênio, que se encontram no SIAFI. O resultado encontra-se registrado no quadro abaixo:

Quadro 3 – Situação das Transferências Voluntárias Siafi

Situação das transferências	Quantidade
Com a situação “a liberar”	05
Com a situação “a comprovar”	07
Com a situação “a aprovar”	05

Fonte: Siafi/Relatório Gestão Exercício 2014/ Informações apresentadas pela unidade auditada.

Constatou-se a existência dos convênios nº 527106, 513513, 527113 e 517891, firmados entre os exercícios de 2004 e 2005, para consolidação de Assentamentos Rurais, que se encontram vigentes no exercício de 2014, que não foram objeto de instauração de tomada de contas especiais, contrariando pareceres elaborados por técnicos da UJ, relatórios de auditoria desta Controladoria Geral da União em exercícios anteriores e deliberações do Tribunal de Contas da União.

Verificou-se que, embora a UJ tenha instituído, durante o exercício de 2014, rotinas de fiscalização dos instrumentos de transferência firmadas no âmbito do Siconv, conforme quadro abaixo, constatou-se a existência de fragilidades neste acompanhamento.

Quadro 4 – Fiscalização física e presencial das transferências concedidas

Situação das transferências	Quantidade
Vigentes no exercício	8
Com previsão de fiscalização	7
Fiscalizadas de forma física e presencial	5

Fonte: Siafi/Relatório Gestão Exercício 2014/ Informações apresentadas pela unidade auditada.



Em relação aos convênios firmados no âmbito do Siafi, que ainda se encontravam vigentes durante o exercício de 2014, constatou-se a inexistência de fiscalização destes instrumentos.

Quanto à adequação e suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica da área responsável pelas transferências para garantir o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos e à capacidade de fiscalizar a execução de cada instrumento acordado/contratado, inclusive in loco, verificou-se que a unidade auditada dispõe de uma equipe de monitoramento nas áreas técnica e financeira composta por quatro servidores.

Conforme informado pela unidade auditada e verificado por esta equipe de auditoria, o quantitativo de recursos humanos que trabalham na gestão de transferências é insuficiente para suprir as demandas por análise das prestações de contas.

Para tentar suprir essa carência, a unidade auditada vem se empenhando na implementação de Cronograma de Análise de Convênios.

2.6 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas referente à gestão do patrimônio imobiliário, conforme o escopo definido na Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 140, de 15 de outubro de 2014, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) Existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar o patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ? (ii) Os registros contábeis relacionados à gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ estão corretos? (iii) Os controles administrativos apresentam qualidade suficiente para a referida gestão?

Tendo em vista que a Unidade tem por obrigação apresentar seu Relatório de Gestão conforme determina a Parte “C” do Anexo II da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 134, de 04 de dezembro de 2013 (relatório customizado), que não inclui em seu corpo os Quadros A.8.2.1, A.8.2.2, A.8.2.3 e A.8.3, que tratam sobre a gestão do patrimônio imobiliário nas entidades cujo Relatório de Gestão deverá ser apresentado conforme determina a Parte “A” da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 134, de 04 de dezembro de 2013, a análise da gestão do patrimônio imobiliário na UJ restringiu-se à verificação da estrutura de controles internos, à atualização cadastral dos imóveis sob responsabilidade da UJ, bem como à validade de suas avaliações e à legalidade e oportunidade na locação de imóveis de terceiros.

Em relação à estrutura disponível para as atividades de gestão do patrimônio imobiliário, conclui-se que o setor possui estrutura física e rede lógica que comportam de forma adequada suas atividades. Há servidores em número suficiente para o desenvolvimento das atividades. Entretanto, existem fragilidades a serem sanadas, tais como: Elaboração de procedimentos/manuais para o setor; mapeamento do fluxo de trabalho ou de processos inerentes ao setor; ausência de acompanhamento da evolução da legislação; e a inexistência de plano de capacitação para os servidores do setor.

Para responder às questões de auditoria foram realizados alguns testes de controle que apontaram as seguintes questões:

Identificou-se que a Unidade procedeu às renovações das avaliações dos imóveis sob sua responsabilidade; há critérios estabelecidos para o procedimento das reavaliações,

que são executadas por intermédio do Serviço de Patrimônio da União – SPU; Todos os bens imóveis de uso especial da União relacionados à UJ encontram-se inseridos no inventário bem como no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União - SPIUnet; Há evidências que demonstram as avaliações realizadas pelo Serviço de Patrimônio da União – SPU para averiguação do preço de locação do imóvel em que se localiza a sede da Superintendência Regional, a fim de demonstrar se o preço ofertado pelo proprietário encontra-se dentro daqueles praticados pelo mercado em casos semelhantes.

Em suma, não foram identificadas inconformidades na gestão do patrimônio imobiliário na UJ, concluindo-se, portanto, que o setor tem desempenhado satisfatoriamente suas atribuições.

2.7 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Não obstante a Unidade possuir normas de execução para suas atividades específicas e procedimentos padronizados em nível nacional pela sede da autarquia, seu ambiente de controle foi considerado insatisfatório por apresentar fragilidades quanto à estrutura organizacional e governança; às atribuições de autoridade e responsabilidade; e às políticas e práticas de recursos humanos.

A avaliação de risco também foi considerada insatisfatória pelo fato de a Unidade não possuir Plano Institucional ou outro instrumento normativo que contemple análise e identificação clara dos processos críticos.

O sistema de informação e comunicação da entidade foi considerado adequado ao adotar práticas para divulgação e tratamento de informações relacionadas às atividades necessárias ao alcance dos objetivos da Unidade, destacando-se a disponibilidade de *intranet*, bem como de página própria na *internet*, e de mensagens de correio eletrônico, onde são divulgados tanto os atos normativos como informações atualizadas relacionadas às ações relevantes desenvolvidas pelo Incra/MS, inclusive atendendo à Lei de Acesso à Informação no que se refere à transparência ativa.

Já a política de monitoramento da Unidade foi considerada insatisfatória, pois grande parte de suas atividades não conta com sistema de controle e monitoramento próprios, de forma a avaliar a qualidade do desempenho dos controles internos ao longo do tempo. O monitoramento é condição importante para a governança da Unidade já que visa avaliar o desenho e a tempestividade da operação dos controles, bem como verificar inconsistências dos processos ou implicações relevantes à tomada de ações corretivas.

Para avaliação dos procedimentos de controle, foram selecionadas as atividades de convênios, recursos humanos e gestão do patrimônio imobiliário para a realização dos testes de controle. De maneira geral, os procedimentos de controle das atividades avaliadas foram considerados insatisfatórios, tendo sido identificadas deficiências tais como: carência de pessoal e de capacitação, falta de infraestrutura física e tecnológicas adequadas, ausência de controles formais da área de recursos humanos e de rotinas para as atividades de transferências voluntárias.

Conclui-se, portanto, que o Incra/MS, conforme quadro abaixo, possui sistema de controle interno *insatisfatório* para garantir o atingimento de seus objetivos estratégicos,



segundo os critérios de pontuação estabelecidos pela Coordenação-Geral de Técnicas, Procedimentos e Qualidade da Secretaria Federal de Controle,:

Quadro 1 - Sistema de Controles Internos Administrativos do Incra/MS

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS AVALIADOS	AVALIAÇÃO	
	PONTUAÇÃO	INTERPRETAÇÃO
SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	2,84	Insatisfatório
Ambiente de Controle	2,56	Insatisfatório
Avaliação de Risco	2,33	Insatisfatório
Procedimentos de Controle	3,00	Insatisfatório
Informação e Comunicação	4,00	Satisfatório
Monitoramento	2,33	Insatisfatório

TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO	
Pontuação Média	Interpretação
Até 1	Inadequado
1.1 a 2.0	Deficiente
2.1 a 3.0	Insatisfatório
3.1 a 4.0	Satisfatório
4.1 a 5.0	Adequado

Em função dos critérios estabelecidos acima, alguns pontos devem ser melhorados, principalmente quanto ao ambiente e procedimentos de controle, avaliação de risco e monitoramento.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Identificou-se que no exercício de 2014 o Tribunal de Contas da União – TCU - não proferiu nenhuma decisão instando a CGU para acompanhar deliberações dirigidas ao Incra-SR/16.

Abaixo os Acórdãos emanados para a Superintendência Regional do Incra em Mato Grosso do Sul – SR/16:

Quadro – Acórdãos do TCU direcionados ao Incra – SR/16

Acórdão nº	Turma	Determinação
2448/2014	2ª Câmara	Não houve.
2951/2014	2ª Câmara	Informar ao TCU no prazo de 180 dias o resultado da análise das prestações de contas Siafi nºs 657504, 705177, 707424, 707587, 708601 e 737541.
3902/2014	1ª Câmara	Determinar à Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul que providencie, no Sistema Sisac, a emissão de ato de alteração de aposentadoria em favor da Sra. S.C.D. para incluir o fundamento da EC 70/2012.
5555/2014	2ª Câmara	Não houve.

Fonte: Relatório de Gestão 2014 da UJ.



2.9 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

No final do exercício de 2014, a Unidade possuía 32 recomendações pendentes de atendimento.

No Relatório Anual de Gestão do exercício de 2014, entretanto, é informado o acompanhamento de 22 recomendações. As dez recomendações não listadas refletem fato já constatado durante os trabalhos de campo e o acompanhamento do Plano de Providências Permanente da Unidade: inexistem mecanismos formais de controle e acompanhamento das recomendações da Controladoria-Geral da União.

Como regra, as recomendações são tratadas na Unidade somente nos ciclos de revisão do Plano de Providências Permanente, com a disponibilização de informações intempestivas, confusas e incompletas, o que tem resultado em novos questionamentos e novos ciclos de verificação. A Unidade não acompanha formalmente as recomendações do Controle Interno, agindo tão-somente ao serem instadas quando das revisões do Plano de Providências Permanente ou por força de algum ato de ofício.

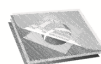
Não obstante, devido a esforços envidados no último ciclo do Plano de Providências Permanente, realizado no início deste ano, apenas quatro recomendações seguem sem atendimento, sendo que somente uma delas apresenta potencial de impacto sobre a gestão do exercício de 2015.

2.10 Avaliação do CGU/PAD

Por meio da avaliação do Relatório de Gestão, de informações prestadas pelo gestor sobre os recursos humanos e tecnológicos existentes na unidade auditada, da relação dos processos disciplinares instaurados e da extração da relação de processos cadastrados no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), verificou-se que a unidade auditada incluiu em seu Relatório de Gestão, relatório extraído do sistema CGU-PAD contendo a relação de processos administrativos (processo administrativo disciplinar – PAD e sindicância) instaurados no exercício de 2014, em atendimento a Decisão Normativa TCU nº 140, de 15 de outubro de 2014.

3. Conclusão

Questões formais sem prejuízo ao erário serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com o Incra/MS e monitoradas 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, chamando a atenção à existência de fragilidades relacionadas ao setor de convênios, tais como: carência de servidores, infraestrutura inadequada, ausência de procedimentos instituídos para controle dos convênios com irregularidades e passíveis de instauração de TCE.



Campo Grande/MS, 21 de setembro de 2015.

Nome:
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome:
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome:
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe da Controladoria-Regional da União no Estado de Mato Grosso do Sul

Achados da Auditoria - nº 201503805

1 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário

1.1 Administração da Unidade

1.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos controles internos, comprometendo a integridade do Incra/MS.

Fato



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, de 01 de setembro de 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.

A estratégia metodológica utilizada na corrente auditoria baseou-se tanto na avaliação dos questionários respondidos pela gerência do Incra/MS quanto na análise documental, na revisão de normas, pesquisas e trabalhos técnicos sobre o tema.

Importante ressaltar que a avaliação de controles internos foi realizada com base na metodologia do *Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Coso II: Enterprise Risk Management – Integrated Framework* (Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada), referencial metodológico mundialmente aceito e mais recomendado para realização deste tipo de trabalho.

A avaliação de controles internos foi realizada em dois níveis, quais sejam:

a) Em nível de entidade - quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação global do sistema de controle interno da organização ou de partes dela (unidades de negócio, secretarias, superintendências, departamentos, áreas etc.) com o propósito de verificar se está adequadamente concebido e se funciona de maneira eficaz. Em outras palavras, significa diagnosticar a presença e o funcionamento de todos os componentes e elementos da estrutura de controle interno utilizada como referência. Nesse sentido, foram analisados os seguintes componentes do controle interno do Incra/MS: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento.

b) Em nível de atividades – quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação das atividades de controle que incidem sobre determinados processos ou operações específicos, revisando seus objetivos-chave, identificando os riscos relacionados e avaliando a adequação e o funcionamento dos controles adotados para gerenciá-los. Em outras palavras, significa avaliar se os controles internos, em nível operacional, estão apropriadamente concebidos, na proporção requerida pelos riscos, e se funcionam de maneira contínua e coerente, alinhados com as respostas a riscos definidas pela administração nos níveis tático e estratégico da organização. Nesse



contexto, foi avaliada a estrutura de controles internos instituída pelo Incra/MS relativa às atividades de Transferências Voluntárias (Convênios), Gestão Patrimonial e Gestão de Pessoal.

1 – Avaliação em Nível de Entidade

1.1 - 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.

O Incra/MS elaborou no ano de 2014 o 'Plano da Qualidade' baseado nas normas da NBR ISO 9001:2008 que foi encaminhado para análise e aprovação da alta gestão da sede do Incra para a sua implantação. Além disso, iniciou-se trabalho de mapeamento de processos operacionais, com indicação de fluxos de autorizações e aprovações.

Entretanto, foi verificada a ausência de previsão normativa que garanta ou incentive a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da Unidade na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética ou conduta.

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

1.1.1 - Deficiência no elemento “Integridade e valores éticos”.

- a) Inexistência de código de ética próprio;
- b) Comissão de Ética inativa;
- c) Ausência de ações para divulgação e disseminação do Código de Ética do Servidor Público junto ao público interno.

O Incra, passados seis anos da instituição do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal (Decreto nº 6.029, de 01 de fevereiro de 2007), não promoveu a complementação ou adequação do Código de Ética Profissional do Servidor Público (Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994) conforme suas necessidades específicas, de acordo com o inciso III do artigo 1º do Decreto nº 6.029, de 01 de fevereiro de 2007.

Portanto, utiliza como parâmetro para as atividades de gestão de ética o Código de Ética do Servidor Público, instituído pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Dada à importância, a magnitude e a complexidade das atividades desenvolvidas, seria



de bom alvitre que o Incra estudasse a possibilidade de se elaborar código próprio que tratasse das questões éticas relacionadas às suas atividades específicas. Ademais, ainda faltam ações contínuas de informação e educação para que o código de ética utilizado seja plenamente divulgado e assimilado 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.;

Além disso, o Incra/MS criou formalmente, por meio da Ordem de Serviço Incra/SR(16)MS/51, de 08 de julho de 2013, a Comissão de Ética da Instituição, entretanto inexistem comprovantes de que a comissão esteja se reunindo ordinariamente pelo menos uma vez por mês, em cumprimento do artigo 6º da Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008, editada pela Comissão de Ética Pública.

1.1.2 – Deficiência no elemento “estrutura organizacional e governança”

a) Avaliação da unidade demonstra que sua estrutura organizacional não está apropriada frente ao tamanho e a natureza de suas operações.

O Incra/MS informou a existência de manuais de normas e procedimentos para a realização de atividades específicas (Manual do Crédito Rural, Manual de Ater, Manual de Recursos Humanos, etc.), sendo que as demais atividades seguem ritos definidos em Normas de Execução editadas pela Sede da Autarquia.

Informou, ainda, que um grupo de trabalho da UJ elaborou no ano de 2014 o 'Plano da Qualidade' baseado nas normas da NBR ISO 9001:2008 que foi encaminhado para análise e aprovação da alta gestão da UJ para a sua implantação. Além disso, iniciou-se trabalho de mapeamento de processos operacionais, com indicação de fluxos de autorizações e aprovações.

Quanto à estrutura organizacional, o item 5.1 do Relatório de Gestão destaca que a força de trabalho da UJ é deficitária frente ao tamanho e natureza de suas operações.

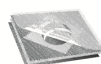
1.1.3 – Deficiência no elemento “Atribuição de Autoridade e Responsabilidade”

a) Ausência de previsão normativa que garanta ou incentive a participação de servidores na elaboração de procedimentos, instruções operacionais ou código de ética ou conduta.

1.1.4 – Deficiência no elemento “Políticas e práticas de recursos humanos”.

a) Deficiência na execução da política de capacitação

Sobre política de capacitação anual de servidores da Instituição, foi verificado que havia, no exercício de 2014, política formal voltada para o aperfeiçoamento profissional dos servidores. Tal política foi instituída pela expedição da Instrução Normativa nº 78, de 13 de maio de 2014, embora não tenha sido elaborado o Plano Anual de Capacitação previsto na referida instrução normativa, o que impacta negativamente na execução da política de capacitação da unidade.



1.2 - 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 resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503805/003, a Unidade informa que não há Plano Institucional ou outro instrumento normativo que contemple análise e identificação clara dos seus processos críticos. Em nível de atividade, constatou-se inexistir diagnóstico dos riscos nas áreas de gestão de convênios que permita detectar a probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-los.

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.

A Unidade utiliza-se da Portaria Incra/555/2011, de 07 de outubro de 2011 para todas as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores.

1.3 - 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 existência de página própria na internet e intranet para divulgação tanto dos atos normativos como informações atualizadas relacionadas às ações relevantes desenvolvidas pelo Incra/MS, inclusive atendendo à Lei de Acesso à Informação no que se refere à transparência ativa.

1.4 - 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.

A sistemática de monitoramento utilizada pelo Incra/MS é parcialmente existente, conforme se pode perceber pela análise da resposta encaminhada pelo gestor em relação ao monitoramento existente na Unidade:

*“O controle interno pode ser avaliado por meio dos relatórios de monitoramento disponível no Sistema de Informações Rurais – SIR e relatórios consolidados na plataforma colaborativa Wiki. Não obstante, **grande parte das***

atividades não conta com sistemas de controle e monitoramento próprio, ficando o seu acompanhamento e operacionalização submetidos à mão-de-obra deficitária.” (original sem grifo)

O monitoramento deveria ser sintetizado na utilização de dois instrumentos, sendo um de âmbito interno e outro de âmbito externo. No âmbito interno, destaca-se a execução das auditorias realizadas na instituição pelo órgão de Auditoria Interna, ligado diretamente ao Órgão Central.

No âmbito externo, pode ser considerada a atuação da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União sobre as atividades finalísticas e de apoio desempenhadas pelo Incra/MS no exercício de 2014.

2 - Avaliação em Nível de Atividade

2.1 - Procedimentos de Controle

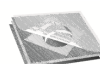
Procedimentos de controle são as políticas e procedimentos estabelecidos pela administração da Unidade que ajudam a assegurar que as diretrizes estejam sendo seguidas. As atividades de controle devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas incluem uma 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.

Os trabalhos realizados na Unidade tiveram por objetivo avaliar se os procedimentos de controle nas atividades de convênios, recursos humanos e gestão do patrimônio imobiliário estão efetivamente instituídos e se têm contribuído para o alcance dos objetivos estratégicos fixados pela Administração do Incra/MS.

Nesse sentido, destacam-se a seguir os pontos fracos de cada área supracitada, identificados por meio dos trabalhos de avaliação dos controles internos, cujos resultados evidenciam fragilidades nas atividades avaliadas, podendo comprometer os objetivos institucionais estabelecidos pela Unidade, tendo em vista que estão diretamente relacionados com os macroprocessos finalísticos.

2.1.1 - Transferências Voluntárias

- a) Ausência de rotinas, *check-list* ou fluxogramas definidos para a verificação dos critérios de aprovação dos pré-ajustes das propostas;
- b) Inexistência de rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais da UJ;
- c) Ausência de rotina que exija constante acompanhamento da situação técnico-administrativa do convênio firmado por parte dos técnicos da UJ, inclusive definindo prazos mínimos de monitoramento;
- d) Ausência de normativo/rotina que especifique prazos para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de Tomada de Contas Especiais



(TCE), inclusive determinando prazos máximos de tolerância, antes do início da TCE, para que eventuais irregularidades constatadas pela UJ sejam regularizadas pela entidade conveniente;

2.1.2 - Gestão do Patrimônio Imobiliário

- a) Inexistência de manuais de normas e procedimentos que estabeleçam atividades de gestão do patrimônio imobiliário;
- b) Ausência de fluxogramas ou mapa de processo que coordenem o fluxo de atividades e informações do setor;
- c) Ausência de acompanhamento da evolução permanente da legislação pertinente ao assunto;

2.1.3 - Recursos Humanos

- a) Inexistência de mecanismos formais de controle na área de recursos humanos

Verificou-se que o Incra/MS, além de manter quadro de pessoal reduzido no setor de recursos humanos, não apresenta mecanismos formais de controle na área, a exemplo da falta de rotinas administrativas para verificação de acumulações indevidas de cargos por parte dos servidores da unidade.

O resultado da avaliação de todos os componentes do sistema de controle interno do Incra/MS, instituídos com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício sejam atingidos, está demonstrado na tabela a seguir:

Quadro 1 - Sistema de Controles Internos Administrativos do Incra/MS

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS AVALIADOS	AVALIAÇÃO	
	PONTUAÇÃO	INTERPRETAÇÃO
SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	2,84	Insatisfatório
Ambiente de Controle	2,56	Insatisfatório
Avaliação de Risco	2,33	Insatisfatório
Procedimentos de Controle	3,00	Insatisfatório
Informação e Comunicação	4,00	Satisfatório
Monitoramento	2,33	Insatisfatório

TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO	
Pontuação Média	Interpretação
Até 1	Inadequado
1.1 a 2.0	Deficiente
2.1 a 3.0	Insatisfatório
3.1 a 4.0	Satisfatório
4.1 a 5.0	Adequado

Fonte: Respostas à SA 201503805/001

Face ao exposto, os controles internos adotados pelo Incra/MS, tanto em nível de entidade quanto de atividade (gestão de convênios, patrimônio imobiliário e de recursos humanos), foram considerados insuficientes, apresentando fragilidades relevantes,



precisando serem revistos e aperfeiçoados, com objetivo de buscar maior aderência à legislação correspondente e eficiência de suas atividades.

Causa

O Superintendente Regional não estabeleceu práticas e políticas adequadas com vistas a manter de forma satisfatória o sistema de controle interno quanto aos seus componentes de monitoramento, avaliação de riscos e ambiente e atividades de controle. Vale lembrar que, conforme previsão conceitual das Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público, editado pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI:

*“Embora o primeiro objetivo da **gerência** seja a supervisão, ela também estabelece os objetivos da entidade e **tem a responsabilidade sobre o conjunto do sistema de controle interno**”.* (original sem grifo)

Manifestação da Unidade Examinada

Em relação às fragilidades nos controles internos administrativos em nível de Entidade, a Unidade se manifestou, por meio do Ofício nº 943/2015/INCRA/GAB/PC, de 26 de junho de 2015, da seguinte forma:

a) Quanto à inexistência de código de ética próprio:

“O Código de ética seguido pelos servidores do Incra é o estabelecido pelo próprio Decreto 1.171/1994, em que pese a constituição da Comissão de Ética no âmbito desta UJ, não se vislumbrou a necessidade de adequação do referido Código de Ética às necessidades específicas do Incra, uma que, as normas éticas previstas no decreto supracitado, de caráter amplo, já abrangem incondicionalmente todos os comportamentos e condutas esperadas dos servidores do Incra”.

b) Quanto à ausência de previsão normativa que garanta ou incentive a participação de servidores na elaboração de procedimentos, instruções operacionais ou código de ética ou conduta:

“Os procedimentos e instruções operacionais são elaborados com norte na legislação que rege cada assunto respectivo, de que, a elaboração de novas instruções operacionais ou procedimentos seja fruto de discussões promovidas geralmente, por grupo de trabalho específico envolvendo membros de diversas unidades jurisdicionadas do INCRA, ou mesmo, fruto de eventos como palestras ou seminários promovidos na Sede do Incra em Brasília ou em encontros regionalizados, onde o tema em questão é discutido e novas propostas de instruções e procedimentos são levantadas e avaliadas, visando gerar documento final que contemple as novas diretrizes aprovadas”.

c) Quanto à inatividade da Comissão de Ética:

“No exercício auditado foram celebradas reuniões periódicas, nas quais não identificou-se nenhum caso concreto que ensejasse a apuração pela comissão, seja a partir de denúncia apresentada pela superintendência ou demais identificadas pela



própria comissão, motivo pelo qual, no exercício de 2014, não foi gerada nenhuma deliberação por parte da comissão”.

d) Quanto à deficiência na execução da política de capacitação:

“O Plano Anual de Capacitação ou “Plano Nacional de Capacitação” é elaborado em conjunto com a Sede do Incra e serve como ponto de apoio necessário para alavancar a implementação do modelo de Gestão por Competências no âmbito do INCRA.

[...] Em que pese sua edição ter sido feita em 2008, ele ainda continua vigente e as capacitações anuais seguem as prioridades estabelecidas pela presidência do Incra em conjunto com as diretorias, que definem quais competência terão prioridade no plano de capacitação em cada ano-exercício”.

e) Quanto à avaliação de risco:

“No que se refere à gestão de riscos, foi comunicado ao Incra Sede da necessidade de capacitação e orientação uniformizada, até mesmo por que já há recomendação da própria CGU neste sentido. Em 2014, por ocasião do encontro de Asseguradores de Planejamento, corrido entre os dia 24 e 27 de novembro, pretendia-se proporcionar a referida capacitação, no entanto, o Incra Sede informou que pretendia viabilizar tal capacitação no exercício de 2015, conforme memorando circular nº 160/DE/Incra, anexo”.

f) Quanto às rotinas de monitoramento:

“As rotinas de monitoramento se baseiam principalmente no sistema SIR-Monitoramento, onde são lançados os dados de indicadores de execução por ação.

[...] É disponibilizado mensalmente à UJ, por meio da plataforma colaborativa wiki, relatório de consulta orçamentária sobre as execuções e restos a pagar para acompanhamento da gestão.

[...] A Alta Administração tem acesso a diversos relatórios gerados pelo sistema monitoramento e planilhas de apoio oriundas da plataforma wiki, de onde acompanha o desempenho efetivo em relação a orçamentos, previsões e resultados periódicos anteriores, permitindo mensurá-los em relação às metas.”

Análise do Controle Interno

Em relação à manifestação do gestor, quanto à avaliação em Nível de Entidade, é apresentada a seguinte análise:

a) Entende-se que a instituição de código de conduta específico para os servidores se faz necessária de forma a detalhar e regular, de acordo com as especificidades das atividades desenvolvidas pela Unidade, o comportamento profissional dos agentes públicos que desempenham atividades de maneira contínua nas Unidades Organizacionais e Órgãos vinculados à Superintendência Regional do Incra.

b) Embora, o gestor afirme que os procedimentos e as instruções de serviços são elaborados com a participação de servidores, inexistente qualquer normativo que regule esta participação.

c) Quanto à efetividade dos trabalhos da Comissão de Ética do Incra/MS, a despeito da afirmação do gestor, foi verificada a inexistência de atas de reuniões ordinárias, que comprovassem a realização dos trabalhos.

d) Em relação ao Plano Anual de Capacitação, entende-se que este deve ser elaborado com periodicidade anual, em que pese à alegação da UJ de que sua edição de 2008 ainda esteja vigente.

e) A Unidade reconhece a falta de capacitação para identificar e gerenciar os riscos afetos aos seus processos críticos.

f) Quanto às fragilidades no sistema de monitoramento das ações, em que pese existirem plataformas para o acompanhamento de algumas atividades da Unidade (como Sistema de Informações Rurais – SIR), *“grande parte das atividades não conta com sistemas de controle e monitoramento próprio”*.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover gestões junto à sede do Incra para a elaboração do código de conduta do servidores do Incra, bem como adotar ações contínuas de informação e educação para que o código de ética e conduta seja plenamente divulgado e assimilado 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, nos termos do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 e Decreto nº 6.029, de 01 de fevereiro de 2007.

Recomendação 2: Elaborar manuais com normas e procedimentos prevendo sistemas de autorizações e aprovações, linhas de autoridade definidos e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas, nas áreas de licitação, convênios, contratos, recursos humanos e bens imóveis.

Recomendação 3: Estabelecer processo de capacitação contínua dos servidores do Incra, por meio da elaboração do Plano Anual de Capacitação, previsto na Instrução Normativa nº 78, de 13 de maio de 2014

1.1.2 PROVIMENTOS

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

A unidade não registrou atos de pessoal no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões - Sisac e descumpriu os prazos previstos no art. 7.º da Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União n.º 55, de 24 de outubro de 2007.

Fato

Em análise aos processos referentes aos atos de pessoal para fins de registro no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões - Sisac, do total de nove



atos da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de Mato Grosso do Sul - Incra/SR - 16, foram analisados seis atos de aposentadoria. Deixou-se de analisar três atos de admissão, em virtude de seus cadastramentos terem sido efetuados no Sisac pela Coordenação de Recursos Humanos localizada em Brasília/DF, impossibilitando o acesso aos dados do sistema.

Com isso, verificou-se que a Superintendência Regional não registrou quatro atos de aposentadoria no Sisac, descumprindo o disposto no art. 7º da Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) n.º 55, de 24 de outubro de 2007, conforme quadro a seguir:

Atos de pessoal não registrados no SISAC.

Matrícula do Servidor	Tipo de ato	Data da aposentadoria no cadastro do SIAPE
724618	Aposentadoria	08/12/2014
158097	Aposentadoria	12/12/2014
724794	Aposentadoria	30/12/2014
724794	Aposentadoria	30/12/2014

Fonte: Sisac e Siape

Muito embora a Superintendência Regional tenha procedido ao cadastro de dois desses atos no Sisac, verificou-se que a Unidade descumpriu os prazos para registro, previstos no art. 7º da Instrução Normativa do TCU, de 24 de outubro de 2007, conforme quadro a seguir:

Atos de pessoal registrados fora do prazo no Sisac.

N.º do ato	Tipo de ato	Data de disponibilização no SISAC	
		Vigência	Controle Interno
10002405-04-2015-000001-9	Aposentadoria	04/12/2014	25/03/2015
10002405-04-2015-000002-7	Aposentadoria	10/04/2015	25/03/2015

Fonte: Sisac

Dessa forma, as informações pertinentes a quatro atos de aposentadoria não foram cadastradas no Sisac e foram registrados dois atos de aposentadoria em prazo superior a sessenta dias.

Causa

Fragilidade no planejamento e acompanhamento para o dimensionamento das tarefas face ao quantitativo de servidores disponíveis habilitados a cadastrar os atos de pessoal no Sisac.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n.º 863/2015/INCRA/GAB./PC, de 12 de junho de 2015, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“Em atendimento à Solicitação de Auditoria – SA n.º 201503805/005, datado de 9/6/2015 dessa CGU, temos a informar que os lançamentos em atraso no sistema



SISAC dos atos de aposentadoria de servidores deriva substancialmente dos seguintes motivos:

- a) Excesso de demanda de trabalho do Serviço de Pessoal ocasionado por esvaziamento do Órgão, entre outros, pelo baixo atrativo salarial e falta de recomposição de mão-de-obra por meio de concurso público, conforme faz prova o Relatório de Gestão 2014 desta Superintendência Regional do INCRA, em Mato Grosso do Sul;*
- b) Os servidores que realizavam tais atos, solicitaram vacância para ocuparem cargo público em outra instituição, ou foram remanejados para outras áreas;*
- c) Perda de senha de acesso ao sistema, que já foi solicitada e os atos de registros no sistema SISAC estão sendo providenciados.”*

Análise do Controle Interno

A situação informada pelo gestor, além de corroborar a constatação relatada, demonstra fragilidade entre o dimensionamento das tarefas e o quantitativo de servidores disponíveis habilitados a cadastrar os atos de pessoal no Sisac.

Recomendações:

Recomendação 1: Manter planejamento formal e atualizado sobre as tarefas dos servidores da área de recursos humanos, visando a prever e incorporar, na rotina do setor, a inserção dos registros dos atos de pessoal no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões - Sisac, respeitando-se ainda os prazos previstos no art. 7º da Instrução Normativa do TCU, de 24 de outubro de 2007.

1.1.3 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.1.3.1 INFORMAÇÃO

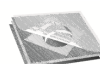
Análise de convênios do Incra/MS

Fato

No intuito de avaliar a gestão das transferências na UJ feitas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, foi estabelecida amostra não probabilística dos termos de convênios vigentes em 2014 para a realização dos testes de controle.

Com base nos dados disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal - Siconv, foram identificados quinze convênios vigentes no exercício de 2014, nos quais a Unidade Jurisdicionada figura como parte concedente, com valor total firmado de R\$ 37.319.590,95.

Segundo critérios de materialidade e relevância, foram selecionados para análise nove daqueles convênios, cujo montante de recursos transferidos representa 93% do valor total vigente no exercício de 2014:



Quadro 2 – Amostra de convênios vigentes em 2014.

NR CONVENIO	TX SITUAÇÃO	DT FIM VIGENCIA	VL GLOBAL (R\$)
704058	Em execução	28/02/2016	4.120.000,00
757670	Em execução	29/01/2016	6.600.000,00
795985	Em execução	30/12/2015	3.430.973,68
795781	Em execução	17/12/2015	2.610.625,82
795926	Em execução	26/05/2015	3.067.870,34
513513	Adimplente	31/12/2015	3.538.078,00
517891	Adimplente	31/12/2015	2.489.474,87
527106	Adimplente	31/12/2015	3.967.253,49
527113	Adimplente	31/12/2015	4.704.340,26
TOTAL			34.528.616,46

Fonte: SIAFI e SICONV

A finalidade da aplicação dos testes de controle é avaliar a atuação da UJ para:

- garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental;
- fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais;
- analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados.

Em análise aos instrumentos de transferência, constantes da amostra acima, constatou-se a existência de fragilidades quanto ao acompanhamento das metas, na fiscalização da execução do objeto e a na análise das prestações de contas, cujas impropriedades/irregularidades apresentam-se tratadas em pontos específicos.

1.1.3.2 CONSTATAÇÃO

Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva do Incra/MS na análise das prestações de contas de transferências voluntárias apresentadas.

Fato

Trata-se de avaliação da gestão das transferências voluntárias sob a responsabilidade do Incra/MS quanto à sua atuação nas fases de concessão e de fiscalização do objeto conveniado, e da análise das prestações de contas apresentadas pelos convenientes.

Em consulta extraída do Portal de Convênios, com base no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv), identificou-se a seguinte situação dos termos de transferência voluntária:

Tabela 01 - Situação dos Termos de Transferência Voluntária - INCRA/MS

SITUAÇÃO	QT	Valor Total (R\$)
Em execução	08	21.016.687,56
Prestação de Contas Aprovada	04	1.031.628,37



Prestação de Contas Aprovada com Ressalvas	02	733.191,68
Prestação de Contas em Análise	03	1.428.695,67
Prestação de Contas Rejeitada	06	3.399.015,78
Proposta Aprovada e Plano de Trabalho Complementado em Análise	02	10.002.146,68
Proposta Aprovada e Plano de Trabalho Complementado enviado para Análise	01	1.228.270,59
Proposta Aprovada e Plano de Trabalho em Análise	01	4.987.691,97
Proposta/Plano de Trabalho Aprovados	02	951.211,41
Total Geral	29	44.778.539,71

Fonte: Siconv, em 26 de maio de 2015.

Com relação à esfera administrativa dos convenientes, verifica-se a inexistência de convenientes que possuem natureza privada.

No intuito de verificar o planejamento e execução das fiscalizações, foram selecionados cinco convênios do Siconv, em execução, para a realização dos testes de controle visando a verificar se houve fiscalizações *in loco* por parte da Incra/MS.

Abaixo, a lista dos convênios selecionados e informações sobre a realização de fiscalização:

Tabela 02 – Amostra de convênios em execução.

NR CONVENIO	DT INICIO VIGENCIA	DT FIM VIGENCIA	Total	Execução Física %	Fiscalização Realizada
757670	18/11/2011	29/01/2016	6.600.000,00	-	Sim
704058	01/08/2009	28/02/2016	4.120.000,00	29%	Sim
795985	26/05/2014	30/12/2015	3.430.973,68	47%	Sim
795926	26/05/2014	26/05/2015	3.067.870,34	-	Sim
795781	17/07/2014	17/12/2015	2.610.625,82	Não iniciado	
Total			19.829.469,84		

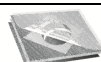
Fonte: SICONV, em 26/05/2015.

O Incra/MS instituiu a cobrança dos convenientes da regularização das prestações de contas com prazos expirados por intermédio do envio de ofícios.

Identificaram-se ainda termos de transferência com vigências expiradas, cujas prestações de contas foram enviadas para análise há mais de um ano sem que estivessem totalmente analisadas pela Unidade Jurisdicionada.

Quadro 01 – Termos com “Prestação de Contas em Análise”.

NR CONVENIO	DT INICIO VIGENCIA	DT FIM VIGENCIA	Total	Data Envio para Análise
724684	21/12/2009	15/03/2012	1.144.002,54	07/03/2013
724496	31/12/2009	09/06/2013	167.073,13	23/09/2013
535379	19/12/2005	30/06/2009	5.243.998,00	-
626997	01/07/2008	15/03/2012	5.243.998,00	-
652007	29/04/2009	30/03/2013	540.000,00	-



Em análise ao SIAFI, verificou-se a existência de ajustes nas situações “A comprovar”, sem que houvesse a instauração de Tomada de Contas Especial:

Quadro 02 – Situação das Transferências Voluntárias

Transferência	Fim da Vigência	Valor a comprovar
513415	06/JUN/2013	1.886.477,88
517803	31/DEZ/2013	2.124.483,94

Fonte: SIAFI, em 26/05/2015

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão nº 2.144, de 08 de maio de 2015-2ª Câmara:

- Assunto: CONVÊNIOS. DOU de 13.05.2015, S. 1, p. 88. Ementa: determinação à Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul para que se abstenha de incorrer na falha caracterizada por fragilidades no setor de convênios em face da ausência de normativos internos de mecanismos de informação, comunicação e de indicadores e, ainda, estrutura de pessoal e de tecnologia incompatível com o volume de transferência de recursos, possibilitando a existência de um grande estoque de prestações de contas de convênios com prazos de análise vencidos e com relatórios técnicos concluídos, mas pendentes de ações de instauração das respectivas tomadas de contas especiais no prazo legal (180 dias) a exemplo das prestações de contas dos Convênios/Siafi de nºs **513415**, **513513**, **517803** e **517891**, e a ausência de verificação “in loco” da execução dos objetos pactuados, falhas que contrariam as normas previstas no Decreto nº 6.170/2007 e na, então vigente, Portaria Interministerial nº 127/2008 (item 1.7.1.2.6, TC-021.172/2013-7, Acórdão nº 2.144/2015-2ª Câmara).

As situações identificadas acima decorrem da inexistência de normativo/rotina que especifique prazos para início e fim da análise e conclusão das prestações de contas e das situações que justificariam a abertura de Tomada de Contas Especiais, inclusive determinando prazos máximos de tolerância, antes do início da TCE, para que eventuais irregularidades constatadas pela UJ sejam regularizadas pela entidade conveniente.

Dessa forma, constata-se a intempestividade na análise das prestações de contas dos Convênios nº 724684, 724496, 535379, 626997 e 652007, bem como a ausência de instauração da tomada de contas especial dos Convênios nº 513415 e 517803.

Causa

O Chefe de Divisão de Administração não estabeleceu normativo ou rotina que especificasse prazos para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de TCE, inclusive determinando prazos máximos de tolerância, antes do início da TCE, para que eventuais irregularidades constatadas pela UJ fossem regularizadas pela entidade conveniente.

Manifestação da Unidade Examinada

O Superintendente Regional se manifestou, por meio do Ofício nº 1103/2015/INCRA/GAB/A, de 05 de agosto de 2015:

“(…)

Que o convênio nº 513415, celebrado com a Associação do Assentamento Palmeira, com a interveniência do Município de Nioaque, já mereceu análise financeira acerca das contas apresentadas.

Que a análise contábil sugeriu a aprovação do importe de R\$ 1.886.477,88, desde que saneadas impropriedades vislumbradas nos autos.

Processo encaminhado ao Gestor da Unidade ao merecimento de deliberação sobre a análise financeira efetuada.

O convênio 517803, celebrado com a Associação do PA São Judas, com a interveniência do Município de Rio Brilhante, está em análise pelo Setor de Convênios. Emitidas notificações à conveniente acerca da apresentação de prestação de contas final, sob pena do registro da inadimplência da entidade e instauração de TCE.

Os convênios 626997 (Agesul) e 652007 (Coaams) restam, respectivamente, em análise de reconsideração apresentada pela conveniente e no Órgão Central em análise da prestação de contas final apresentada.

O convênio 535379 está a merecer análise da prestação de contas final.

“(…)

Quanto ao convênio 726684, celebrado com a Agraer, emitida, em 26 de março, notificação acerca da necessidade de complementação da prestação de contas. Apresentada resposta pela conveniente, os autos encontram-se em análise – pelo setor de convênios – das complementações trazidas aos autos.

Já o convênio 724496, celebrado com a Município de Selvíria qual encontrava-se em análise técnica do cumprimento do objeto e dos objetivos da avença desde 13 de novembro de 2013, atualmente (desde abril de 2015) resta sob análise financeira acerca das contas apresentadas.”

Análise do Controle Interno

A despeito da manifestação do auditado, constata-se a existência de fragilidades no setor de convênios do Incra/MS relacionadas às estruturas de pessoal e de tecnologia incompatíveis com o volume de transferência de recursos, possibilitando a existência de um grande estoque de prestações de contas de convênios com prazos de análise vencidos e com relatórios técnicos concluídos, mas pendentes de ações de instauração das respectivas tomadas de contas especiais no prazo legal (180 dias).

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer rotinas ou normativos baseados no Manual de Tomada de Contas Especial editado pela CGU em abril de 2013, que especifiquem prazos para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de Tomada de Contas Especial (TCE), determinando prazos para que eventuais impropriedades possam ser regularizadas antes de sua abertura.



1.1.3.3 CONSTATAÇÃO

Intempestividade na instauração de tomada de contas especial.

Fato

Trata-se de avaliação da gestão das transferências voluntárias sob a responsabilidade, a partir de extração do Siafi, quanto à atuação do Incra/MS nas fases de concessão e de fiscalização do objeto conveniado, e da análise das prestações de contas apresentadas pelos convenientes.

Em consulta extraída do SIAFI, identificou-se a seguinte situação para o Incra em Mato Grosso do Sul dos termos de transferência voluntária:

Tabela 01 - Situação dos Termos de Transferência Voluntária -INCRA/MS

SITUAÇÃO	Qt.	Valor Total (R\$)
Adimplente	12	29.888.682,81
Concluído	04	710.471,78
Inadimplente	01	90.200,00
Inadimplência Suspensa	04	1.797.000,59
Total Geral	68	33.095.165,72

Fonte: SIAFI, em 26/05/2015.

No intuito de verificar o planejamento e execução das fiscalizações, foram selecionados quatro dos seis convênios vigentes, em execução, para a realização dos testes de controle visando verificar se houve fiscalizações *in loco* por parte da Incra/MS.

Abaixo, a lista dos convênios selecionados e informações sobre a realização de fiscalização:

Tabela 02 –Realização de Fiscalização - Transferências Voluntárias - INCRA/MS

Transferência	Início da Vigência	Fim da Vigência	Conveniente	Valor Firmado	Execução Física	Fiscalização Realizada
527106	22/JUN/2005	31/DEZ/2015	01915288000197	3.967.253,49	Não informado	Não
513513	13/OUT/2004	31/DEZ/2015	04159170000174	3.538.078,00	Não informado	Não
527113	22/JUN/2005	31/DEZ/2015	02019131000146	4.704.340,26	Não informado	Não
517891	28/DEZ/2004	31/DEZ/2015	03083526000170	2.489.474,87	Não informado	Não
Total				14.699.146,62		

Fonte: SIAFI, em 26/05/2015

A - Convênio nº 527106



Convênio celebrado em 10/06/2005, entre o Incra/MS e a Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Assentamento PA Tamarineiro II Sul/Paiolzinho, cujo objeto é a implementação integrada do Plano de Consolidação do Assentamento do PA. Tamarineiro II Sul/Paiolzinho, com recursos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, Contrato de Empréstimo nº 1248/OC-BR.

Embora, a vigência original tenha se encerrado em 10/06/2008, o prazo vem sendo prorrogado sucessivamente, sendo que o último termo aditivo foi celebrado em 30/12/2014, prorrogando o prazo para 31/12/2015.

O conveniente apresentou quatro prestações de contas parciais, sendo que a última data de 01/03/2011, relativa ao período de 01/11/2009 a 31/12/2010. Estas quatro prestações de contas comprovam a execução de despesas no montante de R\$ 1.347.931,69 e saldo aplicado de R\$ 1.917.505,61, considerando que o Incra liberou R\$ 2.559.595,69.

O Incra/MS elaborou a INFORMAÇÃO DE CONVÊNIOS/INCRA/PAC-SR13/MS/DAC-2/Nº 001/2014, de 14 de maio de 2014, que descreve uma análise financeira da execução do convênio, a partir das prestações de contas apresentadas pelo conveniente, sendo constatada a existência das seguintes irregularidades:

- Ausência de comprovação de recolhimento de tributos municipais e contribuições à Previdência Social;
- Inexecução parcial do objeto conveniado;
- Valores não aplicados no mercado financeiro;
- Ausência de comprovação do recolhimento da contrapartida;
- Comprovação de prestação de contas fora dos prazos legais previstos na IN/STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997, e, ou, prestações de contas apresentadas de forma incompleta que inviabiliza a análise da setorial contábil do Incra/MS.

B – Convênio nº 513513

Convênio celebrado em 13/10/2004, entre o INCRA/MS e a Associação Assentamento PA Aldeia, cujo objeto é a implementação integrada do Plano de Consolidação do Assentamento do PA. Aldeia, com recursos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, Contrato de Empréstimo nº 1248/OC-BR.

Embora, a vigência original tenha se encerrado em 13/10/2007, constatou-se que o prazo vem sendo prorrogado sucessivamente, sendo que o último termo aditivo foi celebrado em 30/12/2014, prorrogando o prazo para 31/12/2015.

O conveniente apresentou quatro prestações de contas parciais, sendo que a última data de 01/03/2011, relativa ao período de 01/11/2009 a 31/12/2010. Estas quatro prestações de contas comprovam a execução de despesas no montante de R\$ 1.879.174,16 e saldo aplicado de R\$ 761.243,39, considerando que o Incra liberou R\$ 2.245.911,00.

O INCRA/MS elaborou a INFORMAÇÃO DE CONVÊNIOS/INCRA/PAC-SR13/MS/DAC-2/Nº 002/2014, de 14 de maio de 2014, que descreve uma análise financeira da execução do convênio, a partir das prestações de contas apresentadas pelo conveniente, sendo constatada a existência das seguintes irregularidades:

- Inexecução parcial do objeto conveniado;



- Construção de Escola no valor de R\$ 157.031,59, sem que houvesse demanda no Assentamento para tal escola;
- Ausência de comprovação do recolhimento da contrapartida; e
- Comprovação de prestação de contas fora dos prazos legais previstos na IN/STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997, e, ou, prestações de contas apresentadas de forma incompleta que inviabiliza a análise da setorial contábil do Incra/MS.

C – Convênio nº 527113

Convênio celebrado em 10/06/2005, entre o INCRA/MS e a Associação do Assentamento Taquaral, cujo objeto é a implementação integrada do Plano de Consolidação do Assentamento do PA. Taquaral, com recursos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, Contrato de Empréstimo nº 1248/OC-BR.

Embora, a vigência original tenha se encerrado em 10/06/2008, o prazo vem sendo prorrogado sucessivamente, sendo que o último termo aditivo foi celebrado em 30/12/2014, prorrogando o prazo para 31/12/2015.

Em consulta ao Siafi constatou-se a existência do valor de R\$ 2.386.444,83 na situação “A Comprovar”, demonstrando que o valor liberado pelo Incra não havia sido comprovado pelo conveniente.

O Incra/MS elaborou o Parecer Técnico 043/2013 INFRAESTRUTURA/D, de 04/10/2013, elencando uma série de irregularidades que deveriam ter sido sanadas antes que fosse dada continuidade na aplicação dos recursos, entretanto não constam quaisquer providências adotadas pelo Incra/MS e pelo conveniente acerca das irregularidades consignadas no referido Parecer:

- Ausência de vistoria técnica no local das obras;
- Inexecução parcial do objeto;
- Ausência de providências quanto a instauração de Tomada de Contas Especial;
- Descumprimento da cláusula sexta do Convênio, que trata da comprovação de 80% do valor da 1ª parcela liberada;
- Ausência de comprovação da contrapartida.

D – Convênio nº 517891

Convênio celebrado em 28/12/2004, entre o Incra/MS e a Associação dos Produtores Familiares do PA. Santa Guilhermina, cujo objeto é a implementação integrada do Plano de Consolidação do PA. Santa Guilhermina, com recursos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, Contrato de Empréstimo nº 1248/OC-BR.

Embora, a vigência original tendo se encerrado em 28/12/2007, o prazo vem sendo prorrogado sucessivamente, sendo que o último termo aditivo foi celebrado em 30/12/2014, prorrogando o prazo para 31/12/2015.

No processo consta informação, entre as folhas 1624 e 1632, que a última prestação de contas apresentada pelo conveniente foi relativa ao período de 01/10/2010 a 31/12/2011, dando conta da inexecução parcial do objeto do convênio, embora o concedente tenha



liberado o valor de R\$ 2.733.477,67 e havia saldo na conta do convênio de R\$ 1.157.800,96.

A despeito da existência de pareceres técnicos, dando conta de irregularidades na execução dos convênios analisados, constata-se que o Superintendente do Incra/MS não vem adotando providências com vistas a sanar as irregularidades constatadas, bem como as recomendações proferidas pelo corpo técnico. Constatou-se, que após a última prestação de contas apresentada no exercício de 2011, não existem quaisquer informações demonstrando que a execução física dos objetos dos convênios esteja em andamento.

Da análise dos processos de convênios, constatou-se que o Incra/MS não realizou quaisquer ações de acompanhamento *in loco* dos convênios analisados, com intuito de verificar a execução dos objetos conveniados, bem como o atingimento do objetivo da ação de governo.

No que concerne aos controles internos relativos a gestão de transferências voluntárias, constatou-se que o Incra/MS não dispõe de normativos/rotinas para instauração e finalização das Tomadas de Contas Especiais (TCE), definindo os requisitos necessários para instauração das TCE.

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão nº 2.144, de 08 de maio de 2015-2ª Câmara:

- Assunto: CONVÊNIOS. DOU de 13.05.2015, S. 1, p. 88. Ementa: determinação à Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul para que se abstenha de incorrer na falha caracterizada por fragilidades no setor de convênios em face da ausência de normativos internos de mecanismos de informação, comunicação e de indicadores e, ainda, estrutura de pessoal e de tecnologia incompatível com o volume de transferência de recursos, possibilitando a existência de um grande estoque de prestações de contas de convênios com prazos de análise vencidos e com relatórios técnicos concluídos, mas pendentes de ações de instauração das respectivas tomadas de contas especiais no prazo legal (180 dias) a exemplo das prestações de contas dos Convênios/Siafi de nºs 513415, 513513, 517803 e 517891, e a ausência de verificação “in loco” da execução dos objetos pactuados, falhas que contrariam as normas previstas no Decreto nº 6.170/2007 e na, então vigente, Portaria Interministerial nº 127/2008 (item 1.7.1.2.6, TC-021.172/2013-7, Acórdão nº 2.144/2015-2ª Câmara).

Conclui-se, que o gestor da Unidade Auditada não vêm adotando providências para mitigar as irregularidades constatadas pelo corpo técnico do Incra/MS, comprovadas em pareceres técnicos e informações decorrentes de análise das prestações de contas apresentadas pelos convenientes.

Causa

O Chefe da Divisão de Administração não estabeleceu procedimentos de controle para instauração e finalização das Tomadas de Contas Especiais.

Manifestação da Unidade Examinada

O Superintendente Regional se manifestou, por meio do Ofício nº 1157/2015/INCRA/G-PC, de 17 de agosto de 2015:



“Quanto à fiscalização dos convênios nº 527106, 513513, 527113, 517891, temos a informar que as fiscalizações in loco não foram realizadas no exercício de 2014 devido à ausência de repasses financeiros (pagamentos) e execução física. Nos exercícios anteriores, nos quais houveram execução e repasses de recursos foram realizadas as devidas fiscalizações.

(...)

Atualizando o conteúdo informado em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503805/011

A - Convênio nº 527106

"2.1 - Justificar a não instauração de Tomada de Contas Especial, considerando a execução parcial do objeto, após 10 anos de sua celebração, as irregularidades consignadas na INFORMAÇÃO DE CONVÊNIOS/INCRA/PAC-SR13/MS/DAC-2/Nº 001/2014, de 14 de maio de 2014 e a ausência de comprovação de quaisquer providências do Conveniente quanto a estas irregularidades:"

Que o convênio respectivo, celebrado com a Associação dos Pequenos Produtores do Assentamento Tamarineiro II Sul/Paiolzinho, com a interveniência do Município de Corumbá, está vigente até 31 de dezembro de 2015. Portanto, ainda não se afigurando o caso de instauração de TCE.

Que à equipe técnica estadual (UTE/PAC) responsável pelo programa foi atribuída a missão de analisar o ajuste e emitir manifestação quanto à viabilidade da execução das metas ali esposadas, desde que saneadas as impropriedades detectadas na Parecer Técnico em epígrafe.

"2.2 - justificar as prorrogações sucessivas do Convênio, sem que o INCRA/MS tenha realizado qualquer inspeção física da execução do objeto."

Que as ações dispostas no Plano de Consolidação do Assentamento (PCA) são de extrema importância às comunidades assentadas, mormente das obras de saneamento básicas dispostas no Plano de Trabalho do convênio.

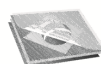
Já disponíveis os recursos financeiros à execução das obras, que pesem as medidas saneadoras já citadas acima, não-razoável se afigurava a extinção do ajuste enquanto não esgotadas as medidas administrativas adequadas à verificação da viabilidade do cumprimento daquelas ações.

"2.3 - Ausência de informações no processo do convênio sobre os trabalhos realizados pela UTE, nos exercícios de 2014 e 2015."

Que, como bem assentado nos autos, à endêmica insuficiência dos quadros desta Unidade Administrativa, houve a necessidade da recomposição da equipe técnica em comento.

Constituída nova equipe, passou-se à análise pormenorizada dos 5 (cinco) convênios ainda vigentes no âmbito do programa PAC/BIO, como dito acima, a fim de se verificar a viabilidade da execução das metas consignadas nos Planos de Consolidação dos Assentamentos (PCA).

B - Convênio nº 513513



"3.1 - justificar a não instauração de Tomada de Contas Especial, considerando a execução parcial do objeto, após 10 anos de sua celebração."

RESPOSTA:

Que o convênio respectivo, celebrado com a Associação dos Pequenos Produtores Do Assentamento Tamarineiro II Sul, com a interveniência do Município de Corumbá, está vigente até 31 de dezembro de 2.015. Portanto, ainda não se afigurando o caso de instauração de TCE.

Que à equipe técnica estadual (UTE/PAC) responsável pelo programa foi atribuída a missão de analisar o ajuste e emitir manifestação quanto à viabilidade da execução das metas ali esposadas, desde que saneadas as impropriedades detectadas na Parecer Técnico em epígrafe.

"3.2 - justificar as prorrogações sucessivas do Convênio, sem que o INCRA/MS tenha realizado qualquer inspeção física da execução do objeto."

RESPOSTA:

Que as ações dispostas no Plano de Consolidação do Assentamento (PCA) são de extrema importância às comunidades assentadas, mormente das obras de saneamento básicas dispostas no Plano de Trabalho do convênio.

Já disponíveis os recursos financeiros à execução das obras, que pesem as medidas saneadoras já citadas acima, não-razoável se afigurava a extinção do ajuste enquanto não esgotadas as medidas administrativas adequadas à verificação da viabilidade do cumprimento daquelas ações.

"3.3 - Ausência de informações no processo do convênio sobre os trabalhos realizados pela UTE, nos exercícios de 2014 e 2015."

RESPOSTA:

Que, como bem assentado nos autos, à endêmica insuficiência dos quadros desta Unidade Administrativa, houve a necessidade da recomposição da equipe técnica em comento.

Constituída nova equipe, passou-se à análise pormenorizada dos 5 (cinco) convênios ainda vigentes no âmbito do programa PAC/BID, como dito acima, a fim de se verificar a viabilidade da execução das metas consignadas nos Planos de Consolidação dos Assentamentos (PCA).

C - Convênio nº 527113

"4.1 - Justificar a não instauração de Tomada de Contas Especial, considerando a existência de diversas irregularidades na execução do Convênio, consignadas no anexo do PARECER TÉCNICO 043/2013INFRAESTRUTURA/D, de 04/10/2013."

RESPOSTA:

Que o convênio respectivo, celebrado com a Associação da União dos Produtores Rurais do Projeto de Assentamento Taquaral, com a interveniência do Município de Corumbá, está vigente até 31 de dezembro de 2.015. Portanto, ainda não se afigurando o caso de instauração de TCE.

Que à equipe técnica estadual (UTE/PAC) responsável pelo programa foi atribuída a missão de analisar o ajuste e emitir manifestação quanto à viabilidade da execução das metas ali esposadas, desde que saneadas as impropriedades detectadas na Parecer Técnico em epígrafe.



"4.2 - Justificar as prorrogações sucessivas do Convênio, sem que o INCRA/MS tenha realizado qualquer inspeção física da execução do objeto.

RESPOSTA:

Que as ações dispostas no Plano de Consolidação do Assentamento (PCA) são de extrema importância às comunidades assentadas, mormente das obras de saneamento básicas dispostas no Plano de Trabalho do convênio.

Já disponíveis os recursos financeiros à execução das obras, que pesem as medidas saneadoras já citadas acima, não-razoável se afigurava a extinção do ajuste enquanto não esgotadas as medidas administrativas adequadas à verificação da viabilidade do cumprimento daquelas ações.

"4.3 - Ausência de informações no processo do convênio sobre os trabalhos realizados pela UTE, nos exercícios de 2014 e 2015."

RESPOSTA:

Que, como bem assentado nos autos, à endêmica insuficiência dos quadros desta Unidade Administrativa, houve a necessidade da recomposição da equipe técnica em comento.

Constituída nova equipe, passou-se à análise pormenorizada dos 5 (cinco) convênios ainda vigentes no âmbito do programa PAC/SID, como dito acima, a fim de se verificar a viabilidade da execução das metas consignadas nos Planos de Consolidação dos Assentamentos (PCA).

5 - Convênio nº 517891

"5.1 - Justificar a não instauração de Tomada de Contas Especial, considerando a execução parcial do objeto, após 10 anos de sua celebração."

RESPOSTA:

Que o convênio respectivo, celebrado com a Associação dos Produtores Familiares do Projeto de Assentamento Santa Guilhermina, com a interveniência do Município de Maracaju/MS, está vigente até 31 de dezembro de 2015. Portanto, ainda não se afigurando o caso de instauração de TCE.

As mesmas considerações explanadas quando da resposta ao item 4 desta SA se aplicam ao caso.

"5.2 - Justificar as prorrogações sucessivas do Convênio, sem que o INCRA/MS tenha realizado qualquer inspeção física da execução do objeto."

RESPOSTA:

Que as ações dispostas no Plano de Consolidação do Assentamento (PCA) são de extrema importância às comunidades assentadas, mormente das obras de saneamento básicas dispostas no Plano de Trabalho do convênio.

Já disponíveis os recursos financeiros à execução das obras, que pesem as medidas saneadoras já citadas acima, não-razoável se afigurava a extinção do ajuste enquanto não esgotadas as medidas administrativas adequadas à verificação da viabilidade do cumprimento daquelas ações.

"5.3 - Ausência de informações no processo do convênio sobre os trabalhos realizados pela UTE, nos exercícios de 2014 e 2015."

RESPOSTA:



Que, como bem assentado nos autos, à endêmica insuficiência dos quadros desta Unidade Administrativa, houve a necessidade da recomposição da equipe técnica em comento.

Constituída nova equipe, passou-se à análise pormenorizada dos 5 (cinco) convênios ainda vigentes no âmbito do programa PAC/BID, como dito acima, a fim de se verificar a viabilidade da execução das metas consignadas nos Planos de Consolidação dos Assentamentos (PCA)."

Análise do Controle Interno

A despeito da manifestação do auditado de que os convênios se encontram vigentes até 31 de dezembro de 2015, constatou-se que a vigência destes vem sendo prorrogada sucessivamente sem que tenham sido adotadas quaisquer providências saneadoras em relação às irregularidades constatadas pelo corpo técnico do Incra.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar providências no âmbito administrativo com vistas a sanar as irregularidades constatadas nos pareceres técnicos do Incra/MS relacionados aos convênios vigentes nº 527106, 513513, 527113 e 517891, sob pena de rescisão do ajuste e instauração de tomada de contas especial.

Recomendação 2: Estabelecer normativos/rotinas para instauração e finalização das Tomadas de Contas Especiais (TCE), definindo os requisitos necessários para instauração das TCE.

Recomendação 3: Aprimorar o acompanhamento permanente dos convênios vigentes de modo que o conveniente adote as providências cabíveis para sanar irregularidades.

1.1.3.4 CONSTATAÇÃO

Infraestrutura física e tecnológica insuficiente para desenvolvimento das atividades do Setor de Convênios.

Fato

Trata-se análise suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências do Incra/MS, no exercício de 2014.

A infraestrutura subdivide-se em três áreas: pessoal; estruturas física e tecnológica.

Em relação à estrutura de recursos humanos do setor de convênios, o gestor apresentou a seguinte informação:

“a) resta a consignação – exarada ainda no exercício de 2013 – acerca da insuficiência do quadro de pessoal apto à gestão das transferências desta UJ, mormente pessoal especializado a compor o Núcleo de Convênios da Unidade.”

Com base nos testes de controle e nas informações prestadas na aplicação do questionário de avaliação de controles internos na área de transferências, identificou-se a carência de estrutura física e tecnológica adequada aos trabalhos.



Verificou-se também carência de equipamentos (veículos, máquinas fotográficas, notebook, GPS e outros equipamentos) necessários à realização das atividades de fiscalização dos convênios.

Na visão do gestor a carência de equipamentos deve-se à:

“b) notória a insuficiência financeira desta Autarquia no exercício financeiro em curso.”

Conclui-se, portanto, que a UJ além de não possuir servidores suficientes no setor de convênios, possui estrutura deficiente para o desenvolvimento de suas atribuições.

Causa

Ausência de estudo acerca das necessidades de infraestrutura para realização das ações de gestão de transferência.

Manifestação da Unidade Examinada

O Superintendente Regional se manifestou, por meio do Ofício nº 1157/2015/INCRA/G-PC, de 17 de agosto de 2015:

“No tocante à estrutura física e tecnológica adequada aos trabalhos do setor de Convênios, informamos que, foi celebrado contrato administrativo para a realização de manutenção preventiva e corretiva à frota veicular desta Unidade a fim do saneamento da deficiência identificada no relatório preliminar de auditoria, e que a execução da avença vem fluindo a contento, já restando mitigada a deficiência em voga.

Ademais, que o Órgão Central deflagrará licitação pública de âmbito nacional para recomposição da frota veicular desta Autarquia, por demais já envelhecida.

O Setor de Convênio está regimentalmente subordinado à Divisão de Administração, que possui estoque de vários equipamentos, tais como GPS, máquinas fotográficas, 'tablets', notebook, entre outros equipamentos necessários ao desenvolvimento dos trabalhos da divisão, inclusive do Setor de Convênios.”

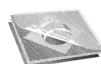
Análise do Controle Interno

Considerando a manifestação do auditado, entende-se que a unidade está tomando as providências cabíveis para recompor a infraestrutura física e tecnológico do setor de convênios. No entanto, tais ações somente demonstram o compromisso do gestor em sanear as fragilidades apontadas, sem a comprovação do atendimento neste exercício.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar levantamento das necessidades de infraestrutura para realização das ações de gestão de transferência, visando identificar deficiências e planejar ações voltadas a dotar o setor de convênios com condições e infra-estrutura suficientes ao adequado acompanhamento e gestão dos convênios celebrados pela Unidade.

1.1.3.5 CONSTATAÇÃO



Fragilidades nos controles internos relativos a gestão de transferências

Fato

Os trabalhos realizados tiveram por objetivo avaliar se os procedimentos de controle nas atividades de gestão de transferências concedidas pela Unidade estão efetivamente instituídos e se têm contribuído para o alcance dos objetivos estratégicos fixados pela Administração do Incra/MS.

Nesse sentido, destacam-se a seguir os pontos fracos da área supracitada, identificados por meio dos trabalhos de avaliação dos controles internos, cujos resultados evidenciam fragilidades nas atividades avaliadas, podendo comprometer os objetivos institucionais estabelecidos pela Unidade.

- a) Ausência de normativos que contenham critérios necessários para subsidiar a correta elaboração da proposta pelos convenentes;
- b) Ausência de rotinas, *check-list* ou fluxogramas definidos para a verificação dos critérios de aprovação dos pré-ajustes das propostas;
- c) Inexistência de equipamentos (veículos, máquinas fotográficas, notebook, GPS e outros equipamentos) suficientes para o bom acompanhamento das transferências;
- d) Inexistência de rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais da UJ;
- e) Ausência de agentes formalmente designados, capacitados e em quantidade necessária para fornecer apoio técnico/administrativo aos convenentes;
- f) Inexistência de apoio aos convenentes na forma de cursos, cartilhas ou outra forma de orientação sobre a sistemática e prazos das prestações de contas;
- g) Inexistência de supervisão sobre os trabalhos executados no Setor de Convênios;
- h) Ausência de rotina que exija constante acompanhamento da situação técnico-administrativa do convênio firmado por parte dos técnicos da UJ, inclusive definindo prazos mínimos de monitoramento;
- i) Ausência de normativo/rotina que especifique prazos para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de Tomada de Contas Especiais, inclusive determinando prazos máximos de tolerância, antes do início da TCE, para que eventuais irregularidades constatadas pela UJ sejam regularizadas pela entidade convenente;
- j) Fragilidades nos procedimentos instituídos visando ao controle dos convênios com irregularidades passíveis de instauração (planilhas de controles de processos, irregularidades e prazos; sistemas computacionais de controle);



- k) Fragilidades nos normativos/rotinas definindo os requisitos, as responsabilidades e a cronologia para a correta instrução do processo de tomada de contas especial;
- l) Inexistência de procedimentos de controle para instauração e finalização das Tomadas de Contas Especiais;
- m) Inexistência de plano de capacitação específico para os servidores responsáveis pelas instaurações e instruções dos processos de TCE.

Identifica-se que a maturidade dos controles internos na área de gestão de transferências está em um nível básico, tendo atingido 35% do total de pontos possíveis, com base nas respostas, apresentadas pelo gestor, ao questionário de avaliação dos controles internos na área de gestão de convênios.

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.

Causa

O Superintendente Regional e/ou o Chefe de Divisão de Administração não estabeleceram práticas e políticas adequadas com vistas a manter de forma satisfatória as atividades de controle na gestão das transferências voluntárias da Unidade Jurisdicionada. Vale lembrar que, conforme previsão conceitual das *Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público*, editado pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI:

*“Embora o primeiro objetivo da **gerência** seja a supervisão, ela também estabelece os objetivos da entidade e **tem a responsabilidade sobre o conjunto do sistema de controle interno**”.* (original sem grifo)

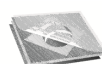
Manifestação da Unidade Examinada

O Superintendente Regional não apresentou manifestação quanto ao contido na Solicitação de Auditoria nº 201503805/012 e no Relatório Preliminar.

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

Análise do Controle Interno

O auditado não apresentou manifestação após o encaminhamento do Relatório Preliminar.



Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer rotinas ou normativos que especifiquem critérios para concessão, aprovação, acompanhamento e análise de prestação de contas de convênios.

Recomendação 2: Estabelecer procedimentos de controle para instauração e finalização das Tomadas de Contas Especiais.

Recomendação 3: Incluir no plano de capacitação da Unidade, capacitação específica sobre Tomada de Contas Especial para os servidores do setor.

Recomendação 4: Estabelecer rotina que exija constante acompanhamento da situação técnico-administrativa do convênio, inclusive definindo prazos mínimos de monitoramento.

1.1.4 QUANTITATIVO DE PESSOAL**1.1.4.1 INFORMAÇÃO****Quadro de pessoal insuficiente para o exercício das atribuições da Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul/SR-16.****Fato**

Em 31 de dezembro de 2014, a Unidade possuía na folha de pagamentos 187 servidores, sendo que onze estavam afastados judicialmente e quatorze encontravam-se cedidos a outros órgãos.

Durante o exercício, a folha de pagamentos foi reduzida em 22 servidores, conforme mostrado no quadro a seguir:

Quadro - Movimentação de Servidores, exercício 2014.

Movimentação	Qde.	Total
Remanescentes de 2013	209	209
Vacância (-)	7	202
Falecimento (-)	4	198
Aposentadoria (-)	8	190
Afastamento sem remuneração (-)	1	189
Transferência para outras SRs (-)	4	185
Transferência de outras SRs (+)	2	187

Fonte: Relatório Anual de Gestão - Incra-SR/16, 2014

No início do exercício, havia onze servidores afastados judicialmente e dezesseis cedidos - dois, portanto, a mais que no final do exercício. Assim, dos 22 servidores que não fazem mais parte do quadro de pessoal ativo, vinte laboravam efetivamente na Unidade. Esse número, 20 (11%), é a perda real da força de trabalho da Unidade no exercício.

A Unidade informou, por meio do Ofício nº 862/2015/INCRA/GAB/PC, de 12 de junho de 2015, que foi realizado, em 2014, um estudo para o dimensionamento da sua força de trabalho. Anexo ao ofício, encaminhou um quadro contendo o quantitativo, à época, dos servidores lotados na Unidade, e o quantitativo necessário, discriminado por divisão/setor e cargo, segundo o estudo realizado.



De acordo com as informações, o estudo foi elaborado para atender demanda do órgão central, visando à recomposição do quadro de pessoal da Autarquia. Logo, as competências da Unidade para tratar da matéria limitam-se ao estudo, visto que a deflagração de processo seletivo para o ingresso de servidores depende de negociação entre o Órgão Central e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A título comparativo, a força de trabalho da Unidade no final de 2014 era de 187 servidores (162 efetivos). Já o quantitativo necessário seria de 366 servidores (incluindo substitutos para 22 terceirizados que prestam apoio administrativo). A Unidade tem, portanto, 51% do quantitativo ideal de servidores em seu quadro de pessoal, de acordo com as conclusões do estudo.

Somados os fatos acima com informações do Relatório de Gestão da Unidade, exercício de 2014, de que doze servidores da Unidade se aposentaram no final do exercício de 2013; e no final de 2014, dos 162 servidores trabalhando na Unidade, 43 recebiam o abono permanência, tem-se um cenário crítico para a gestão da Unidade nos próximos exercícios.

Por fim, é pertinente observar que dos quatorze servidores que estavam cedidos em 31 de dezembro de 2014, onze foram nomeados para cargos administrativos (destes, dez estavam cedidos ao Tribunal Regional Eleitoral), o que explica em parte o fato da Unidade ter contratado 22 terceirizados para as funções de telefonista e secretariado executivo.

1.1.5 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

1.1.5.1 CONSTATAÇÃO

A Unidade Examinada não possui mecanismos suficientes de controle das atividades de gestão do quadro de pessoal.

Fato

Para a avaliação da área de pessoal foi usado o *Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) - Gestão de Pessoas*, por meio do qual se busca identificar o nível de maturidade dos sistemas de controle interno das atividades de gestão de pessoas das Unidades Examinadas.

No caso, a Unidade respondeu a todas as perguntas; porém, não apresentou evidências de forma a justifica-las. Nos campos destinados à indicação de evidências foram apresentadas explicações para as respostas dadas, que não se sustentam frente a outras perguntas e às análises realizadas durante os trabalhos de campo, bem como quando confrontadas com trabalhos de acompanhamento da gestão executados durante o exercício de 2014.

A ausência de controles se justifica, em parte, pelo tamanho da área de pessoal da Unidade. Embora seja uma unidade pagadora (UPAG 000000766), o setor de recursos humanos dispõe de apenas quatro servidores, para um efetivo, em 31 de dezembro de 2014, de 187 servidores ativos. As competências da UPAG, no entanto, estão restritas a pequenos ajustes em algumas rubricas da folha de pagamentos - sob o monitoramento do Órgão Central. As alterações nas rubricas são suportadas pela instrução de processos



administrativos próprios, conforme verificado durante os trabalhos de acompanhamento da gestão.

Com efeito, o quadro reduzido de pessoal no setor de recursos humanos contribuiu para que a Unidade não apresentasse mecanismos formais de controle na área, a exemplo da falta de rotinas administrativas para a verificação de acumulações indevidas de cargos.

Causa

Ausência de conscientização dos gestores sobre a necessidade e importância de identificar os riscos relativos à gestão da área de pessoal da Unidade e de estabelecer rotinas formais de verificação e monitoramento desses riscos, afim de mitigar eventuais prejuízos ao erário.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade manifestou-se por meio do Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) - Gestão de Pessoas, cujas respostas foram encaminhadas anexo ao Ofício nº 862/2015/INCRA/GAB/PC, de 12 de junho de 2015.

Análise do Controle Interno

Ao responder o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) - Gestão de Pessoas, a Unidade não apresentou evidências dos controles que informou possuir, contrariando as orientações de preenchimento do questionário. Assim, tem-se por insubsistente a manifestação da Unidade, concluindo que ela não possui mecanismos formais de controle na área de recursos humanos, uma vez que, além de não apresentar evidências, não indicou meios pelos quais os mecanismos de controle informados pudessem ser verificados.

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

Recomendações:

Recomendação 1: Identificar os principais riscos envolvidos na gestão de pessoal da Unidade, estabelecendo rotinas formais de acompanhamento desses riscos e definindo os intervalos das verificações e os responsáveis por realizá-las.

1.1.6 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.6.1 INFORMAÇÃO

Ausência de Informações no processo de contas da Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul - SR/16.

Fato

Nas peças enviadas por meio do sistema e-Contas ao Tribunal de Contas da União do exercício de 2014, a Superintendência Regional do Incra – SR/16, vinculada ao



Ministério do Desenvolvimento Agrário, deixou de apresentar as informações abaixo relacionadas:

Quadro 1 – Relação das omissões do Relatório de Gestão 2014 da Superintendência Regional do INCRA em Mato Grosso do Sul – SR/16.

INFORMAÇÃO NÃO APRESENTADA	PEÇA	ITEM/NORMATIVO
Demonstração da atuação da superintendência na regularização de imóveis rurais não incluídos no Programa Terra Legal, destacando: a) o montante de processos protocolados (passivo), processos analisados no exercício e o planejamento para atuação nos exercícios seguintes; b) estratégias para utilização ou destinação de terras públicas com análise crítica dos resultados obtidos no exercício (incluindo diagnóstico de terras públicas disponíveis na jurisdição da superintendência); c) as ações implementadas no combate à grilagem de terras públicas da União e os resultados alcançados no exercício para recuperação do patrimônio grilado.	Relatório de Gestão	Item 5.1.6 da parte C do Anexo II da DN TCU nº 134/2013.
Detalhamento da Receita da Unidade	Relatório de Gestão	Sub alínea “i” da alínea “a” do item 4.2 da parte C do Anexo II da DN TCU nº 134/2013, combinado com o item 6 da Portaria TCU nº 03/2015.

Fonte: Relatório de Gestão de 2014 da Superintendência Regional do Incra em Mato Grosso do Sul – SR/16.

2 Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária

2.1 Organização da Estrutura Fundiária

2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no acompanhamento da execução física do Convênio nº 757670/2011, ocasionando despesas indevidas de R\$406.494,09.

Fato

Trata-se análise do Convênio nº 757670/2011, celebrado entre o Incra/MS e a Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (Agraer) no valor total inicial de R\$ 3,3



milhões, sendo R\$ 300 mil a título de contrapartida, cujo objeto é a realização de ações conjuntas entre os órgãos estadual e federal a fim de desenvolver a digitalização dos documentos existentes no acervo fundiário da Agraer e Incra, visando à execução do programa de governo 2220120110176 - *Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas - (MS/SR 16) Superintendência Regional do INCRA no Estado do Mato Grosso do Sul*.

Originalmente, o convênio firmado no ano de 2011 havia previsto a execução das seguintes metas:

Quadro 1 – Metas do Convênio nº 757670

Serviço	Quantidade
Digitalização processo da Agraer	22.000
Digitalização processos da INCRA	9.000
Digitalização Plantas	2208
Digitalização Livros	94
Digitalização Fotos	1.101
Digitalização Microfilmes	60

Fonte: Projeto do Convênio nº 757670

Além da digitalização de documentos o Projeto previu, ainda, “a implantação de sistema de controle informatizado capaz de oferecer informações com eficiência, precisão e rapidez aos usuários do sistema, proporcionando subsídios para decisões políticas, judiciais e administrativas, bem como, garantindo acesso e resgatando a função social do acervo fundiário”.

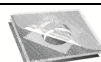
Para a realização dos serviços, a Agraer realizou procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial, sendo contratada a empresa Tecnomapas Ltda. (CNPJ 01.544.328/0001-31), por meio do Contrato nº 23/2012, pelo valor de R\$3.070.800,00.

Foi constatado que a empresa Tecnomapas Ltda. implantou o Sistema de Gerenciamento Fundiário (SIGLO) no portal fundiário da Agraer, sendo definido como uma solução composta pelo serviço de digitalização do acervo fundiário, espacialização das propriedades e desenvolvimento de um sistema computacional para modernizar o fluxo de trabalho da instituição.

Após a execução das metas originalmente previstas, o Incra/MS e a Agraer assinaram o segundo termo aditivo em 29 de janeiro de 2014, com o objetivo de ampliar as metas previstas inicialmente. Para o atendimento dos serviços acrescidos foram aditivados R\$3,3milhões ao valor inicial do convênio (sendo R\$300mil em contrapartida). No quadro abaixo são demonstradas as novas metas aprovadas após a repactuação:

Quadro 2 – Metas repactuadas do Convênio nº 757670

Serviço	Qtde Meta 1	Qtde Meta 2	Qtde Total
Digitalização processo da Agraer	22.000	17.000	39.000
Digitalização processos da INCRA	9.000	38.000	47.000



Digitalização Plantas	2208	2000	4.408
Digitalização Livros	94	315	409
Digitalização Fotos	1.101	3.136	4.237
Digitalização Microfilmes	60	1172	1.232

Fonte: Plano de Trabalho do Convênio nº 757670, de 29/01/2014.

A prorrogação do convênio, com a consequente ampliação de 100% do valor inicialmente pactuado, foi aprovada pela Procuradoria Federal Especializada do INCRA/MS nos seguintes termos:

“Acolho pelos seus próprios fundamentos a Informação de fls. 374 usque 392 da lavra do ilustre Procurador Federal (...), por entender que se trata de exceção da exceção e que a descontinuidade do ajuste pode acarretar prejuízo imensurável à Administração Pública, uma vez que o acervo fundiário do Estado que está sendo preservado através deste convênio é de suma importância para o cumprimento de sua competência precípua de regularização da malha fundiária.

Finalmente, conforme sustenta o procurador subscritor da informação retro no último parágrafo, que a não realização dessa alternativa, a medida extraordinária acarretaria de fato prejuízo a administração pública, atingindo com isso a coletividade.”

Para a realização desta segunda etapa a Agraer realizou licitação na modalidade Pregão Presencial, sendo contratada a empresa Geo Pixel Geotecnologias Consultoria e Serviços Ltda. (CNPJ 09.290.603/0001-40), por meio do Contrato nº 22/2014, pelo valor de R\$2.889.000,00.

Em consulta ao Siconv constatou-se que o Incra repassou, no período de 2011 a 2014, o montante de R\$5.347.000,00 para a Agraer realizar os serviços de objeto do convênio nº 757670:

Quadro 3 – Valores Repassados

Número Siafi	Data	Ug Emitente	Gestão Emitente	Valor (R\$)
2011OB802538	23/12/2011	373058	37201	R\$ 1.200.000,00
2013OB800345	11/04/2013	373058	37201	R\$ 900.000,00
2013OB801144	04/07/2013	373058	37201	R\$ 900.000,00
2014OB801087	10/08/2014	373058	37201	R\$ 2.347.000,00
TOTAL				R\$ 5.347.000,00

Fonte: Sistema SICONV

Em relação à execução do contrato nº 23/2012, firmado com a empresa Tecnomapas Ltda., constatou-se a inexistência de quaisquer prestações de contas parciais apresentadas pela Agraer comprovando a execução da 1ª etapa do convênio, muito embora os recursos desta etapa tivessem sido repassados integralmente.



Desta forma, realizou-se cotejamento entre o quantitativo pago às empresas Tecnomapas Ltda. e Geo Pixel Geotecnologias Consultoria e Serviços Ltda., esta última até o quantitativo acumulado e faturado na 7ª medição, anexa à Nota Fiscal nº 329, de 22/05/2015, e o quantitativo executado, conforme relatório extraído do sistema SIGLO da Agraer, sendo constatada a existência de pagamentos sem a contraprestação de serviços, conforme a planilha abaixo:

Quadro 4 – Execução Física-Financeira

Serviço	Qtde Contrato 23/2012	Qtde 7ª med. Ct 22/2014	Qtde Total Paga	Qtde Sistema SIGLO	Diferença	Custo Unitário CT 22/2014 (R\$)	Prejuízo (R\$)
Digitalização Agraer	22.000	13.416	35.416	32.679	2.737	13,203	36.136,61
Digitalização INCRA	9.000	19.690	28.690	12.708	15.982	14,832	237.045,02
Digitalização Plantas	2208	576	2.784	2.585	199	11,543	2.297,06
Digitalização Livros	94	185	279	201	78	73,288	5.716,46
Digitalização Fotos	1.101	3135	4.236	3.560	676	10,770	7.280,52
Digitalização Microfilmes	60	-	60	216	-156	131,363	- 20.492,63
Cadastro e Especialização	31.000	20.911	51.911	45.387	6.524	21,231	138.511,04
TOTAL							406.494,09

Fonte: Plano de Trabalho, de 29/01/2014 e 7ª Medição do Contrato nº 22/2014.

Ressalte-se que, embora o Incra/MS tenha apresentado relatórios de fiscalização, atestando o acompanhamento da execução do convênio, constatou-se a inexistência de informações que comprovem, em relação à 1ª etapa do convênio, o quantitativo de material digitalizado e, conseqüentemente, alimentado no sistema SIGLO.

Assim, nota-se que a fragilidade no acompanhamento por parte do Incra/MS possibilitou que R\$406.494,09 fossem pagos pela conveniente à empresa contratada sem a efetiva contraprestação do serviço. Uma vez que o ajuste ainda se encontra em execução, torna-se necessária a compensação de tais valores, com a execução de metas físicas até ao atingimento da meta financeira já executada, sob pena de configurar prejuízo ao erário.

Causa

O Chefe de Divisão de Administração não estabeleceu rotinas nem procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais da UJ.

Manifestação da Unidade Examinada

O Superintendente Regional se manifestou, por meio do Ofício nº 1157/2015/INCRA/G-PC, de 17 de agosto de 2015:

“Conforme metodologia de trabalho desenvolvida pela conveniente para condução dos serviços, urge informar que o pagamento à contratada é efetivado de acordo com a medição de cada etapa, devidamente realizada e verificada pela fiscalização do ajuste, independente do carregamento dos dados respectivos no sistema (Siglo).”



Conforme informou gestor do contrato designado pela conveniada, [...], o sistema desenvolvido (Siglo) estava sendo operado num servidor da própria empresa contratada, contudo, como esta próximo ao fim do contrato, achou-se salutar transferir o mesmo e os arquivos gerados, para o servidor do próprio Governo do Estado, no SCGI, conforme previsto no Plano de Trabalho (item 6.1.2.4), provocando algum atrasado no carregamento dos já dados digitalizados para o Siglo, como auditado.

Porém neste íterim, os arquivos digitalizados foram carregados e espacializados no Siglo e estão em consonância com os quantitativos medidos e pagos pela conveniente, conforme demonstrado nas telas obtidas no programa (Anexo 03 e 04) .

Esses valores estão sintetizados na tabela abaixo:

METAS	Qtde Contrato 23/2012	Qtde Contrato 22/2014	Total Contratado	Quantitativo no SIGLO 13/08/15	Total Pago Cont. 22/2014 NF	Pago Total Cont. 23/2012 + NF 22/2014	Quantit. SIGLO - Pago Total
Digitalização Agraer	22.000	17.000	39.000	40328	13770	35.770	4.558
Digitalização INCRA	9.000	38.000	47.000	47081	29689	38.689	8.392
Digitalização Plantas	2208	2000	4.208	3137	996	3.204	-67
Digitalização Livros	94	315	409	429	315	409	20
Digitalização Fotos	100	3.136	3.236	3560	3165	3.265	295
Digitalização Microfilmes	55	1172	1.227	55	353	408	-353
Cadastro e Especialização	31.000	55.000	86.000	87416	36911	67.911	19.505

Conforme folha 03 do ofício em anexo, existem diferenças no siglo e pagamentos, porém, mostra-se print do arquivos que irão ser carregados no sistema.”(original sem grifo)

Análise do Controle Interno

Os quantitativos de serviços realizados informados pelo auditado após a reunião de busca conjunta de soluções referem-se a saldos de produção obtidos em momento posterior à ação de controle e à própria reunião de busca conjunta, e seus efeitos somente podem ser objeto de confirmação em trabalhos futuros. Ademais, as afirmações do gestor carecem de suporte documental mínimo, como Relatório de Imóveis Rurais por Município da Agraer e do Incra gerado a partir do Sistema Siglo.

Recomendações:

Recomendação 1: Considerando que o convênio encontra-se em andamento, recomenda-se aprimorar os mecanismos de acompanhamento de forma que os pagamentos realizados pelo conveniente sejam realizados com a devida contraprestação de serviços.

Recomendação 2: Exigir da conveniente a compensação dos valores pagos a maior, com a execução de metas físicas até ao atingimento da meta financeira já executada, sob pena de configurar ocorrência de valores pagos indevidamente, que devem ser objeto de ressarcimento.



2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Celebração de convênio nº 757670/2011 com base em Projeto que não detalha os custos do objeto conveniado.

Fato

Trata-se de análise da atuação do Incra/MS na aprovação do convênio nº 757670, cujo objeto é a realização de ações conjuntas entre os órgãos de terras estadual e federal a fim de desenvolver a digitalização dos documentos existentes no acervo fundiário da Agraer e Incra, visando à execução do programa de governo 2220120110176 - *Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas - (MS/SR 16) Superintendência Regional do INCRA no Estado do Mato Grosso do Sul.*

Constata-se que o Incra/MS aprovou Projeto apresentado pela Agraer para celebração do convênio nº 757670 sem orçamento detalhado dos custos para a realização dos serviços de digitalização do acervo fundiário da Agraer e Incra, de modo que não há justificativas para o custo orçado para a realização dos serviços.

Do mesmo modo, na aprovação de Plano de Trabalho apresentado pela Agraer quando da celebração do 2º Termo Aditivo ao Convênio nº 757670, constatou-se a inexistência de orçamento detalhado dos custos para realização dos serviços objeto da ampliação das metas previstas originalmente.

De modo geral, os projetos são apresentados de forma imprecisa ou incompleta, com ausência de detalhamento das atividades e de seus custos. Os orçamentos são apresentados com alguns custos globais, procedimento que prejudica a verificação da correta destinação dos recursos.

Ressalta-se o disposto no art. 35, § 1º, da Lei 10.180, de 06 de fevereiro de 2001:

“Ao fixarem os valores a serem transferidos, conforme o disposto neste artigo, os entes nele referidos farão análise de custos, de maneira que o montante de recursos envolvidos na operação seja compatível com o seu objeto, não permitindo a transferência de valores insuficientes para a sua conclusão, nem o excesso que permita uma execução por preços acima dos vigentes no mercado.”

O entendimento do TCU tem sido no mesmo sentido, conforme determinação constante do item 9.2.1 do Acórdão 549/2003 - Plenário:

“9.2.1. ao emitirem pareceres técnicos sobre a viabilidade das propostas apresentadas para celebração de convênios e demais instrumentos de transferências voluntárias, observem rigorosamente todos os itens dispostos no roteiro constante da Nota Técnica, datada de 16/4/2001, encaminhada pelo Memorando Circular nº 036/2001/GM, bem como dêem efetivo cumprimento ao disposto no § 1º do art. 35 da Lei nº 10.180/2001, quanto à análise de custos envolvidos nas operações de transferências de recursos da União.”

Causa



O Superintendente Regional substituto aprovou plano de trabalho apresentado pela AGRAER, para celebração do 2º Termo Aditivo ao Convênio nº 757670, sem orçamento detalhado dos custos para a realização dos serviços de digitalização do acervo fundiário da Agraer e do Incra, em descumprimento ao disposto no art. 35, § 1º, da Lei 10.180, de 06 de fevereiro de 2001.

Manifestação da Unidade Examinada

O Superintendente Regional se manifestou, por meio do Ofício nº 1157/2015/INCRA/G-PC, de 17 de agosto de 2015:

“O detalhamento dos serviços contratados está expresso no Plano de Trabalho, nos itens 6 à 9, uma vez que as descrições técnicas das atividades são complexas e a simples exposição em planilhas poderia não garantir a orçamentação refletindo sua real necessidade.

Também, há que se considerar que as inovações inerentes ao mercado de tecnologias, onde as mudanças acontecem em curto espaço de tempo, podem gerar alterações nas especificações produzindo, entretanto, os mesmos resultados finais, a menores custos.”

Análise do Controle Interno

A justificativa do auditado quanto à complexidade das atividades não prospera, haja vista a existência de outros certames licitatórios realizados com objeto análogo em que foi solicitado aos licitantes o devido detalhamento dos custos, a exemplo do Edital de Licitação da Concorrência nº 01/2008 do Instituto de Terras do Pará (Iterpa), cujo objeto era a contratação de pessoa jurídica especializada para levantar, digitalizar, lançar perímetros, armazenar em banco de dados e disponibilizar o acervo fundiário do Estado do Pará, em que se solicita no Anexo V o detalhamento dos custos com remuneração da equipe para levantar, sistematizar e disponibilizar o acervo fundiário e das despesas gerais, incluindo-se neste Anexo, modelos de planilhas de detalhamento de custos para serem preenchidas pelos licitantes, conforme abaixo:

Quadro 1 – Termo de Referência da Concorrência nº 01/2008



REMUNERAÇÃO DA EQUIPE PARA LEVANTAR, SISTEMATIZAR E DISPONIBILIZAR O ACERVO FUNDIÁRIO DO ESTADO DO PARÁ							
VALOR INDIVIDUAL MENSAL							
Classificação	Função	(A) Salário mensal	(B) Encargos trabalhistas (...% de (A))	(C) Custo direto (R\$) (A+B)	(D) Quantidade	(E) Meses	(F) Valor por classe (C x D x E)
Coordenador Geral	Nível superior com experiência em atividades afins ao projeto				1	9	
Coordenador Regional	Nível superior com experiência em atividades afins ao projeto				4	9	
Preparador	Nível médio				4	9	
Operador de Scanner	Nível superior em computação				4	9	
Repositor	Nível médio				4	9	
Organizador	Nível superior em computação				4	9	
Analista Fundiário	Nível superior com experiência em atividades afins da função				2	9	
Operador de Sistemas Geográficos	Nível Médio				50	9	
Administrador de Banco de Dados	Nível superior em computação				2	9	
Analista de Sistema	Nível superior em computação				2	6	
Programador	Nível superior em computação				6	6	
Implantador	Nível superior em computação				3	9	
Instrutor	Nível superior em computação				6	6	
Suporte Técnico	Nível superior em computação				5	6	
Analista de Processo	Nível superior com conhecimento técnico para a atividade				3	6	
Suporte Telefônico (Help Desk)	Nível médio				5	6	
TOTAL					105		

A = Salário mensal do profissional com base em 08 horas diárias, semana de 05 dias
 B = Encargos trabalhistas e sociais, equivalente a ...% do salário
 C = Custo mensal direto do funcionário para a empresa - salário mais encargos
 D = Quantidade de profissionais alocados no projeto
 E = Quantidade de meses em que os profissionais atuarão, conforme cronograma
 F = Valor mensal por classe

Fonte: Edital da Concorrência nº 01/2008 - Iterpa

Em relação à Agraer, constatou-se que o Plano de Trabalho não detalha os custos dos serviços de digitalização do acervo fundiário, conforme abaixo:

Quadro 2 – Quadro Serviços de Terceiro Pessoa Jurídica

Quadro Serviços de Terceiro pessoa Jurídica - Fase 2				
SERVIÇOS DE TERCEIRO DE PESSOA JURÍDICA - FASE 2				
Descrição	Unid	Qtde	Valor Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)
STPJ - Contratação de Serviços especializados para capacitação e Digitalização e estruturação do ACERVO FUNDIÁRIO	Unidade	1	R\$ 3.175.150,00	3.175.150,00
Total de Serviços de Terceiro Pessoa Jurídica Fase 1				3.175.150,00

Fonte: Plano de Trabalho do Convênio nº 757670, de 29/01/2014

A inexistência de detalhamento dos custos constantes no Plano de Trabalho se reproduziu no modelo de proposta de preço, Anexo I do Edital do Pregão nº 06/2014, conforme demonstrado abaixo:

Quadro 3 – Anexo 1 do Pregão nº 06/2014



ANEXO I							
PROPOSTA DE PREÇO		MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO		NÚMERO 006/2014		TIPO Menor Preço	
Órgão: AGRAER - Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural							
Processo Nº: 21/500.338/2014 - Contratação de Empresa Especializada em Implantação de Sistema de Gerenciamento Fundiário							
PropONENTE:							
Endereço:							
Cidade:				Data:			
Telefone:				Fax:		Rubrica:	
ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UNID.	QUANT.	PRAZO DE ENTREGA	PREÇO UNIT	PREÇO TOTAL	
1	LOTE ÚNICO Serviço de manutenção e/ou atualização e/ou adaptação de software, conforme Termo de Referência.	Mês	12				
VALOR TOTAL LOTE ÚNICO R\$							
Estando de acordo com os termos do ato convocatório e com a legislação nele indicada, propomos os valores acima com validade da proposta de ____ dias, com pagamento através do banco ____ agência nº ____ c/c nº ____ Local e Data ____/____/____				CARIMBO DA EMPRESA LICITANTE (contendo o CNPJ) Rubrica: _____ Data: 21/04/14 Processo nº 21			
CARIMBO E ASSINATURA DO REPRESENTANTE LEGAL DA EMPRESA							

Fonte: Edital do Pregão nº 06/2014

Neste sentido, a Portaria nº 127, de 29 de maio de 2008, vigente à época da celebração do convênio, dispõe sobre exigência de apresentação do projeto básico:

“Art. 23. Nos convênios e contratos de repasse, o projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado antes da liberação da primeira parcela dos recursos, sendo facultado ao concedente ou contratante exigi-lo antes da celebração do instrumento.

(...)

§ 3º O projeto básico ou do termo de referência será apreciado pelo concedente ou contratante e, se aprovado, ensejará a adequação do Plano de Trabalho.”

O inciso XV do §1º do artigo 1º da Portaria nº 127, de 29 de maio de 2008, ainda, traz a seguinte definição de projeto básico:

*“XV - **projeto básico** - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra ou serviço de engenharia e a definição dos métodos e do prazo de execução;”(original sem grifo)*

Desta forma, constata-se que a Agraer apresentou projeto básico que não foi elaborado em conformidade com a Portaria 127, de 29 de maio de 2008, e que não foi apreciado adequadamente pelo Incra/MS, em termos de avaliação dos custos dos serviços.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer normativos internos ou manuais e de rotinas/procedimentos que contenham critérios necessários para subsidiar a correta elaboração da proposta pelos convenientes.



2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na fiscalização do convênio nº 757670/2011, ocasionando despesa indevida com mobilização no valor de R\$ 421.213,40.

Fato

Trata-se de verificação do acompanhamento por parte do Incra/MS da execução do convênio nº 757670, cujo objeto é a realização de ações conjuntas entre os órgãos estadual e federal a fim de desenvolver a digitalização dos documentos existentes no acervo fundiário da Agraer e Incra, no valor total de R\$ 6.600.000,00.

Em análise aos pagamentos relativos ao Contrato nº 22/2014, cujo objeto era implantação de sistema de gerenciamento fundiário, no âmbito do Convênio nº 757670/2011, constatou-se a realização de despesas com mobilização, no valor de R\$ 181.691,00, por meio da Nota Fiscal nº 251, da empresa Geo Pixel Geotecnologias Consultoria e Serviços Ltda.

Constatou-se que o Plano de Trabalho do Convênio do Convênio nº 757670 aprovado pelo INCRA/MS não continha previsão de gastos com mobilização na execução do sistema de gerenciamento fundiário.

Embora, o conveniente tenha apresentado Relatório de Acompanhamento Mensal, de 03 de novembro de /2014, relativo a Nota Fiscal nº 251, constatamos a inexistência de comprovação dos gastos de R\$ 181.691,00 com serviços de mobilização.

De acordo com o referido relatório é informado que o processo de mobilização foi subdividido em três etapas: seleção de mão-de-obra, preparo da estrutura e treinamento básico dos funcionários, entretanto não existem comprovações acerca do pessoal selecionado, da montagem da infraestrutura e dos treinamentos realizados que justificassem o pagamento.

Outrossim, verificou-se situação idêntica ocorrida na execução do Contrato nº 23/2012, em que houve o pagamento de R\$ 239.522,40 a título de despesas com mobilização, sem que houvesse qualquer comprovação da sua realização.

Desta forma, embora o INCRA/MS venha realizando acompanhamento da execução do convênio desde agosto de 2013, constata-se a existência de fragilidades no referido acompanhamento, haja vista a inexistência de informações nos relatórios de fiscalização da UJ sobre a regularidade dos pagamentos efetuados pela conveniente.

Causa

O Chefe da Divisão de Administração não estabeleceu rotinas nem procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais da UJ.

Manifestação da Unidade Examinada

O Superintendente Regional se manifestou, por meio do Ofício nº 1157/2015/INCRA/G-PC, de 17 de agosto de 2015:



“De início, cumpre consignar que a contratação da etapa denominada mobilização da equipe, adveio de regular processo de licitação pública (Edital do Pregão nº 6/2014) a qual deu ensejo ao contrato administrativo nº 22/2014.

Que a contratação respectiva respeitou aos custos de mercado à época própria, consoante faz prova o mapa de preços acostado em anexo (Ofício Agraer nº 1.754/2015).

Que, nos termos do item 5.1.1 do Termo de Referência (Anexo I "A") do sobredito Pregão:

"sendo o projeto complexo e por exigir a presença de técnicos adequadamente equipados à execução das etapas previstas. é imprescindível a execução da fase de mobilização onde deverão ser realizadas as seguintes atividades pela Contratada:

viabilizar insumos - materiais de escritório;

adquirir EPI - equipamentos de proteção individual;

locação ou aquisição de equipamentos;

alocação ou aquisição de equipamentos;

alocação de equipe em mobília;

contratação da equipe - para o desenvolvimento das etapas da solução é imprescindível que seja contratada uma equipe. a qual será capacitada adequadamente. de acordo com cada fase do projeto a ser executada e dessa forma, teremos total garantia de sucesso no desempenho da solução. tendo em vista a expertise que será adquirida pela equipa. (..)"

No anexo 06 e anexo 07 são apresentadas as explicações, fotos, atividades e planilha que evidenciam as despesas decorrente com a mobilização.”

Análise do Controle Interno

O anexo 6, indicado pelo gestor, trata de manifestação encaminhada pela empresa Tecnomapas Ltda. informando que encaminhará, até 18 de agosto de 2015, a comprovação dos custos com mobilização, entretanto até a data deste relatório tais comprovantes não haviam sido encaminhados a esta equipe de auditoria.

Quanto ao anexo 7, trata-se de fotos da fase de mobilização e planilha dos gastos com mobilização relativa ao Contrato nº 22/2014, apresentados empresa Geo Pixel Geotecnologias Consultoria e Serviços Ltda., comprovando gastos totais de R\$ 192.600,12, embora tenha sido faturado o valor de R\$ 181.691,00, por meio da Nota Fiscal nº 251:

Quadro 1 – Planilha Orçamentária relativa a Mobilização



PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

NOME DO PROJETO: CONTRATO 022/2014

item	1 DESCRIÇÃO DE ATIVIDADES	2 Unidade	3 Quantidade	5 Valor Unitário	6 Total da Linha	Prazo de Duração	
7 - Início	8 - Término						
1	PRÉ-PRODUÇÃO / PREPARAÇÃO						
1.1	EQUIPAMENTOS						
1.1.1	Scanner Kodak I3200	Unidade	2	R\$ 16.000,00	R\$ 32.000,00		
1.1.2	Scanner Cannon DR-6030	Unidade	2	R\$ 12.000,00	R\$ 24.000,00		
1.1.3	Scanner Context SD3650 MFP	Unidade	1	R\$ 22.000,00	R\$ 22.000,00		
1.1.4	Computadores	Unidade	10	R\$ 2.900,00	R\$ 29.000,00		
1.1.5	Mesas	Unidade	2	R\$ 330,00	R\$ 660,00		
1.1.6	Cadeiras digitador	Unidade	6	R\$ 206,00	R\$ 1.236,00		
1.1.7	Cadeiras palito	Unidade	20	R\$ 160,50	R\$ 3.210,00		
1.1.8	Impressora Laser	Unidade	1	R\$ 590,00	R\$ 590,00		
1.1.9	Armario Aço	Unidade	1	R\$ 120,00	R\$ 120,00		
1.2	LICENÇA DE SOFTWARE						
1.2.1	XXXXXX				R\$ -		
1.2.2	XXXXXX				R\$ -		
	TOTAL PRÉ-PRODUÇÃO / PREPARAÇÃO				R\$ 112.786,00		
2.	INSUMOS						
2.1.	Papel A4	Unidade	50	R\$ 12,00	R\$ 600,00		
2.2.	Fita Magica	Unidade	900	R\$ 19,79	R\$ 17.811,00		
2.3.	Fita Adesiva transparente 48X50	Unidade	200	R\$ 2,60	R\$ 520,00		
2.4.	Cola 1kg	pote	5	R\$ 16,90	R\$ 84,50		
2.5.	Perfurador 70fis	Unidade	10	R\$ 96,50	R\$ 965,00		
2.6.	Grampeador 26/6 60fis	Unidade	10	R\$ 50,90	R\$ 509,00		
2.7.	Tesoura	Unidade	10	R\$ 10,00	R\$ 100,00		
2.8.	Clips	caixa	10	R\$ 9,90	R\$ 99,00		
2.9.	Reguas	und	10	R\$ 1,90	R\$ 19,00		
2.10.	Canetas	Caixa	1	R\$ 31,20	R\$ 31,20		
2.11	Trilho de plastico - caixa c/ 50unid	pacote	1100	R\$ 13,50	R\$ 14.850,00		
	TOTAL INSUMOS				R\$ 35.608,70		
3	CUSTOS DE ADMINISTRAÇÃO						
3.1.	PESSOAL						
3.1.1.	Coordenador do Projeto				R\$ -		
3.1.2.	coordenador de Pessoal				R\$ -		
3.1.3.	Auxiliar de Produção				R\$ -		
3.2.	DESLOCAMENTO						
3.2.1	Passagem aérea						
3.2.2.	Hospedagem				R\$ -		
3.2.3.	Alimentação				R\$ -		
	TOTAL DE CUSTOS ADMINISTRATIVOS				R\$ -		
4	IMPOSTOS / SEGUROS						
4.1.	COFINS		3%	R\$ 181.691,00	R\$ 5.450,73		
4.2.	INSS		11%	R\$ 181.691,00	R\$ 19.986,01		
4.3.	ISS		2%	R\$ 181.691,00	R\$ 3.633,82		
4.4.	PIS		0,65%	R\$ 181.691,00	R\$ 1.180,99		
	IRPJ		4,80%	R\$ 181.691,00	R\$ 8.721,17		
	CSSL		2,88%	R\$ 181.691,00	R\$ 5.232,70		
4.5.	VALE TRANSPORTE				R\$ -		
4.6.	VALE ALIMENTAÇÃO						
	TOTAL DE IMPOSTOS / SEGUROS				R\$ 44.205,42		
	VALOR TOTAL DO PROJETO (1+2+3+4)				R\$ 148.394,70		

Fonte: Ofício nº 2157/2015 GRF/AGRAER

Da análise da planilha apresentada pela empresa Geo Pixel, consta-se que a rubrica denominada como serviços de mobilização foi utilizada para apropriar gastos com materiais permanentes e de insumos, embora o Relatório de Acompanhamento Mensal de 03 de novembro de 2014 informe que a atividade de mobilização foi subdivida em seleção de mão de obra, preparo da estrutura e treinamento básico de funcionários.

Ao apropriar gastos com materiais permanentes e de insumos, sem a devida caracterização de seu objeto no certame licitatório, o conveniente descumpriu mandamento contido no artigo 14 da Lei 8.666, de 21 de junho de 2003:

“Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.”



Desta forma, constata-se a Agraer realizou despesas com aquisição de material permanente e de consumo no valor de R\$ 181.691,00, indevidamente denominadas como serviços de mobilização, e que foram licitadas sem qualquer detalhamento.

Quanto ao Incra/MS, constata-se a existência de fragilidades no acompanhamento, haja vista a inexistência de quaisquer informações nos relatórios de fiscalização sobre a regularidade dos pagamentos efetuados pela conveniente, em descumprimento ao artigo 54 da Portaria nº 127, de 27 de maio de 2008:

“Art. 54. No acompanhamento e fiscalização do objeto serão verificados:

I - a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável;”

Recomendações:

Recomendação 1: Solicitar a conveniente a comprovação dos gastos de R\$ 239.522,40 com serviços de mobilização sem comprovação, sob pena de devolução dos recursos, bem com efetuar a glosa do pagamento de R\$ 181.691,00 relativos a realização de compras feitas sem a devida caracterização do objeto no certame licitatório.

Recomendação 2: Instituir rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais do Incra/MS.

3 Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento

3.1 Implantação e Recuperação de Infra-estrutura Básica em Projetos de Assentamento

3.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na aprovação e no acompanhamento do convênio 704058/2009

Fato

Trata-se de análise do Convênio nº 704058/2009, celebrado entre o Incra/MS e a Prefeitura Municipal de Itaquiraí/MS, cujo objeto é a implantação de 250 km de estradas nos Projetos de Assentamento Santo Antônio, Caburey, Itaquiraí e Foz do Rio Amambai; sendo 147 km no Projeto de Assentamento Santo Antônio, 44 km no Projeto de Assentamento Itaquiraí, 32 km no Projeto de Assentamento Caburey e 27 km no Projeto de Assentamento Foz do Rio Amambai, com valor original de R\$ 4.120.000,00.

Embora, o convênio tenha sido assinado em 29/07/2009, o prazo de vigência vem sendo prorrogado sucessivamente, sendo que o último termo aditivo foi celebrado em 23/02/2015, prorrogando o prazo para 28/02/2016.



O conveniente não apresentou quaisquer prestações de contas parciais que comprovem a execução de despesas relativa ao montante liberado de R\$ 1.349.594,20, em 30/11/2009.

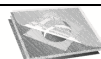
No Plano de Trabalho do convênio consta que a Prefeitura de Itaquiraí/MS iria executar diretamente o objeto do convênio, com exceção do serviço de regularização mecânica da faixa de pista e limpeza, cujos serviços seriam objeto de execução indireta.

Entretanto, passados aproximadamente seis anos da celebração do convênio, a Prefeitura de Itaquiraí/MS solicitou alteração do regime de execução dos serviços, por meio do Ofício nº 022/2015/GAB/CONV, de 13/04/2015, demonstrando que a forma de execução direta *“ocasionou em inúmeros problemas com relação à execução e à prestação de contas, que até o momento não houve a possibilidade de inserção no SICONV”*.

Em outro ponto, a fim de identificar o estágio atual de execução do ajuste, com base em análise realizada nos Relatórios de Fiscalização realizados pelo Incra/MS, constatou-se a seguinte execução física:

Quadro 1 – Execução físico-financeira do Convênio nº 704058

Item	Serviço	Execução %	Execução Financeira (R\$)
1	Terraplanagem		
1.1	Regularização mecânica da faixa da pista e limpeza	78,92%	248.610,29
1.2	Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria	Não informado	427.149,00
1.3	Compactação de aterros com uso de rolo	Não informado	122.104,66
2	Drenagem e obras de arte		
2.1	Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria	Não informado	58.445,80
2.2	Compactação de aterros de camalhões com uso de rolo	Não informado	14.908,04
2.3	Escavação de valetas	Não informado	7.288,04
2.4	Escavação para execução de bacia de infiltração	Não informado	270.163,88
2.5	Fornecimento e assentamento de corpo de bueiro	2,08	1.856,62
2.6	Boca e base de bueiro simples	2,08	1.098,86
2.7	Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria	2,08	123,22
2.8	Compactação dos aterros de bueiros com uso de rolo	2,08	64,97
3	Revestimento Primário		
3.1	Espalhamento de revestimento primário	0	0,00
3.2	Escavação, carga, descarga e transporte de revestimento primário	0	0,00
4	Serviços Técnicos		



4.1	Locação de estradas com equipamento topográfico	73,91	27.715,40
4.2	Elaboração de projeto básico	73,91	9.813,57
4.3	Licenciamento Ambiental	100	13.277,73
Valor total executado			1.202.630,08
Valor total do convênio			4.120.000,00

Fonte: Relatório de Visita Técnica nº 02 do Incra/MS

Embora, o convênio tenha sido assinado em 29/07/2009, o conveniente executou apenas 30% do valor conveniado, demonstrando descumprimento do cronograma de execução das obras por parte do conveniente.

Constatou-se, ainda, quanto à execução física do convênio, conforme informado nos Relatórios de Fiscalização do Incra/MS, a informação, abaixo reproduzida, que impacta negativamente na elaboração e aprovação do Projeto Básico e nos quantitativos relativos aos demais serviços e que, por si só, ensejariam em superfaturamento quantitativo:

“Com relação ao Item 1.1 – Regularização mecânica da faixa de pista e limpeza (...) foi previsto este trabalho em 250 km de estradas e na realidade os assentamentos só possuem 184.769,33 m.” (Relatório de Visita Técnica nº 01/2014).

No entanto, em que pese a constatação, por parte de Unidade Técnica do Incra/MS, de inconsistência prejudicial à execução do ajuste, em análise aos relatórios de fiscalização do Incra/MS, não foi identificada qualquer solicitação de providências a serem adotadas pela Prefeitura de Itaquiraí/MS visando o saneamento da inconsistência identificada.

Consta, ainda, no relatório de vistoria do Incra/MS informação, abaixo, que demonstra a fragilidade na fiscalização da Autarquia e do Conveniente:

“Após análise de todos os documentos apresentados, dos esclarecimentos e justificativas feitas e devido ao tempo transcorrido desde o início do Convênio, esta Prestação de Contas Parcial da execução física, foi feita inspeção visual dos serviços executados e por declarações feitas pelo fiscal técnico da Conveniente de que os quantitativos dos serviços relacionados nos itens 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 foram executados, pois não existem Relatórios de Fiscalizações, tanto da Prefeitura Municipal de Itaquiraí como desta Autarquia, que possam dar subsídios consistentes a este novo fiscal, para afirmar de forma precisa os serviços executados.”[sic] (Relatório de Visita Técnica nº 01/2015)

Ante o exposto (atraso e demora injustificada na execução da obra; aprovação de plano de trabalho insuficiente; ausência de adoção de providências por parte do Incra/MS), nota-se que o Incra/MS não vem cumprindo sua função fiscalizadora, ante a ausência de rotinas específicas de acompanhamento, associada à ausência de instrumentos de cobrança à entidade conveniente visando sanear as inconsistências identificadas.

Causa

O Chefe da Divisão de Administração não estabeleceu rotinas nem procedimentos de supervisão sobre o acompanhamento dos relatórios técnicos elaborados pelos

profissionais da UJ com vistas ao saneamento preliminar das irregularidades constatadas pela unidade técnica.

Manifestação da Unidade Examinada

O Superintendente Regional se manifestou, por meio do Ofício nº 1157/2015/INCRA/G-PC, de 17 de agosto de 2015:

“A conveniente informou a impossibilidade de vinculação das despesas às metas e etapas do convênio, entretanto, apresentou as notas fiscais das despesas de execução, as quais foram analisadas pela concedente, sendo aprovadas tecnicamente e reprovadas financeiramente.

A análise financeira foi acatada pelo gestor do concedente que notificou a conveniente da recusa das notas fiscais como comprovante da boa e regular aplicação dos recursos repassados.

Tal notificação foi respondida pela conveniente, que reiterou a impossibilidade de prestar contas e solicitou a abertura do Siconv para alterar o Plano de Trabalho.

Como subsídio, encaminhamos anexo o Parecer Financeiro de Execução 01/2015, o Ofício nº 962/2015/Incra/Gab/A de 29/06/2015 de notificação a conveniente e o Ofício nº 052/2015/Gab/Conv de 10/07/2015 da conveniente em resposta à notificação.

A divergência apontada nos relatórios técnicos, está prevista e informada a conveniente que não será repassado o valor correspondente à quantidade de estradas vicinais acima do existente, para tanto é necessário a readequação do Plano de Trabalho e do Projeto, o que, até a presente data não foi iniciado devido à falta de prestação de contas pela conveniente com relação aos recursos já liberados.”

Análise do Controle Interno

A despeito da manifestação do gestor, a continuidade da execução do convênio depende de providências a serem adotadas pelo Incra e pelo conveniente, no sentido de restabelecer a sua execução. Neste caso o gestor deve esgotar as medidas administrativas para elisão do dano, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar providências no âmbito administrativo junto ao convênio nº 704058/2009 ainda vigente, com vistas ao saneamento preliminar das irregularidades constatadas pela unidade técnica nos Relatórios de Visita Técnica do Incra/MS, sob pena de instauração de tomada de contas especial.

4 CONTROLES DA GESTÃO

4.1 CONTROLES INTERNOS

4.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na estrutura interna da Unidade para o acompanhamento das recomendações do Controle Interno.

Fato



No final de 2014, a Unidade possuía 32 recomendações não atendidas, sendo que seis estavam em acompanhamento a mais de cinco anos. Nesse período, a Unidade tomou medidas para a solução de alguns dos problemas identificados. Para outros, porém, nenhuma ação foi tomada - a recomendação tornou-se inexecutável pela passagem do tempo ou perdeu o objeto. Em ambos os casos, no entanto, ficou evidenciado que a Unidade não acompanha formalmente as recomendações do Controle Interno, agindo sobre elas tão-somente quando das revisões do Plano de Providências Permanente ou por força de algum ato de ofício.

A ausência de acompanhamento é percebida, por exemplo, no fato de que as manifestações da Unidade são sempre improvisadas, o que gera novos questionamentos e reiterações. Outro efeito observado é que o não atendimento ou o atendimento parcial da recomendação tem produzido novas recomendações sobre a mesma constatação em relatórios subsequentes, aumentando o número de pendências.

Outra evidência de que a Unidade não acompanha e, principalmente, não informa adequadamente o Controle Interno sobre o andamento das recomendações é que, tendo como referência as manifestações da Unidade, consultas a materiais coletados durante trabalhos anteriores, incluindo os trabalhos de acompanhamento da gestão do exercício examinado, possibilitou a exclusão de 28 recomendações dos registros de acompanhamento, por já estarem atendidas ou devido a perda de objeto ou inexecutabilidade em face do decurso do tempo. As quatro recomendações que permaneceram em acompanhamento estão listadas a seguir:

Quadro – Recomendações Pendentes de Atendimento

Relatório	Constatação	Constatação Sumária	Recomendação	Situação
224929	23	Atuação inadequada do INCRA/MS na seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária: escolha de beneficiários pelos movimentos sociais.	Que as equipes constituídas executem a seleção de candidatos ao PNRA utilizando os critérios definidos na Norma de Execução INCRA n.º 45/2005, incluindo a sistemática de classificação definida no seu anexo II.	Reiterada
201203472	32	Fragilidade nos controles internos da Unidade – Falta de aderência e institucionalização dos controles internos na Unidade.	Que o INCRA/MS providencie, no menor prazo possível, a institucionalização de metodologia de avaliação de riscos e de identificação clara de seus processos críticos, com fins de realização de diagnóstico dos riscos nas áreas de licitação e recursos humanos; diagnóstico este que permita detectar a probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-los.	Reiterada



201407458	20	Não cumprimento do requisito constante da alínea "a" do Inciso I do art. 3º da Portaria INCRA nº 352/2013 no restabelecimento de recursos de operação de Crédito Instalação.	Submeter ao Incra Sede para apuração de responsabilidade as ocorrências de indicação de restabelecimento de recursos de operações de crédito que não guardaram observância a dispositivo da Portaria Incra nº 352/2013.	Reiterada
	26	Pagamento indevido de vantagem a servidor cedido.	Atuar junto à Prefeitura de Corumbá/MS visando à restituição dos valores pagos indevidamente a título de GDARA – Gratificação de Desempenho de Atividade de Reforma Agrária, ou, caso não seja comprovado o reembolso das remunerações pagas ao servidor durante o período da cessão, exigir, junto ao cessionário, a restituição integral desses valores.	Reiterada

Fonte: Sistema Monitor, junho/2015.

Causa

Ausência de mecanismos formais de acompanhamento das recomendações do Controle Interno.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade apresentou por meio do Ofício nº 250/2015/INCRA/GAB/PC, de 12 de fevereiro de 2015, e anexos, manifestações sobre as 32 recomendações pendentes de atendimento.

Análise do Controle Interno

As manifestações da Unidade foram analisadas, cotejando-se as informações com dados coletados em ações de controle realizadas em períodos anteriores. Como resultado, dezesseis recomendações foram consideradas atendidas, doze recomendações foram canceladas e quatro recomendações foram reiteradas. A Unidade não se manifestou sobre a ausência de mecanismos de acompanhamento das recomendações do Controle Interno.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir mecanismos formais de acompanhamento das recomendações do Controle Interno, definindo as ações, os prazos e os responsáveis pelo atendimento.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201503805

Unidade(s) Auditada(s): SUPERINT.ESTADUAL DE M.G.DO SUL-INCRA/SR-16

Ministério Supervisor: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO

Município (UF): Campo Grande (MS)

Exercício: 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01 de janeiro e 31 de dezembro de 2014 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, 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.

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul Incra /SR-16 - 201503805

– Fragilidades nos controles internos, comprometendo a integridade do Incra/MS. (item 1.1.1.1)

– Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva do Incra/MS na análise das prestações de contas de transferências voluntárias apresentadas. (item 1.1.3.2)

– Intempestividade na instauração de tomada de contas especial. (item 1.1.3.3)

– Fragilidades nos controles internos relativos a gestão de transferências (item 1.1.3.5)

– Fragilidades no acompanhamento da execução física do Convênio nº 757670/2011, ocasionando despesas indevidas de R\$406.494,09. (item 2.1.1.1)

– Celebração de convênio nº 757670/2011 com base em Projeto que não detalha os custos do objeto conveniado. (item 2.1.1.2)

– Fragilidades na fiscalização do convênio nº 757670/2011, ocasionando despesa indevida com mobilização no valor de R\$421.213,40. (item 2.1.1.3)

– Fragilidades na aprovação e no acompanhamento do convênio 704058/2009 (item 3.1.1.1)

4. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.656.431-**	SUPERINTENDENTE REGIONAL	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.1 e 1.1.3.5 do Relatório de Auditoria nº 201503805
***.708.941-**	SUPERINTENDENTE REGIONAL SUBSTITUTO	Regular com Ressalva	Item 2.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201503805
***.431.830-**	CHEFE DE DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO	Regular com Ressalva	Itens 1.1.3.2, 1.1.3.3, 1.1.3.5, 2.1.1.1, 2.1.1.3 e 3.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201503805
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Campo Grande (MS), 21 de setembro de 2015.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201503805

Unidade Auditada: Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul (SR-16)

Ministério Supervisor: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Município/UF: Campo Grande/MS

Exercício: 2014

Autoridade Supervisora: Senhor Patrus Ananias de Sousa

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2014, da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Mato Grosso do Sul do Ministério do Desenvolvimento Agrário, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Dentre as ocorrências relevantes, destacam-se as fragilidades nos controles internos, comprometendo a integridade do Incra/MS, e na gestão de transferências voluntárias, verificando-se registros de atuação ineficiente na análise de prestação de contas; de intempestividade na instauração de Tomadas de Contas Especial; de falhas na aprovação e no acompanhamento do Convênio 704058/2009; e de fragilidades na celebração, no acompanhamento da execução física e na fiscalização do Convênio nº 757670/2011, devido aprovação do projeto sem detalhamento dos custos envolvidos; e de ocorrências de despesas indevidas no montante de R\$ 827.707,49, sendo o valor de R\$ 406.494,09, referente a pagamento sem a efetiva contraprestação do serviço; e o valor R\$ 421.213,40 relativo a serviço de mobilização não previsto no ajuste.

As causas identificadas apontam para a conduta dos responsáveis no âmbito da Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul, na medida em que não exerceram as atribuições de suas competências regimentais, no que tange à adoção de práticas e políticas adequadas direcionadas a manter de forma satisfatória o Sistema de Controle Interno da Unidade e não estabeleceram normativos e rotinas administrativas na gestão de Transferências, com vistas a evitar ou minimizar as ocorrências verificadas. Nesse sentido, as recomendações expressas verificaram-se relacionadas à adoção de medidas para a implementação de

procedimentos de controle e para a melhoria dos componentes do sistema de controle interno; e, ainda, de providências direcionadas à regularização das situações de desconformidades evidenciadas na execução de transferências voluntárias.

Em relação às recomendações emitidas pela Controladoria-Geral da União (CGU), das 32 recomendações pendentes no final do exercício de 2014, verificou-se o atendimento de dezesseis (50%) - dentre as quais seis permaneceram em acompanhamento por mais de cinco exercícios -, o cancelamento de doze (37,5%) recomendações, que, pela ausência de medidas restaram insubsistentes, pela perda do objeto ou pela inexequibilidade devido ao decurso de tempo, restando quatro não implementadas. Nesse contexto, importa consignar o registro de fragilidades na estrutura interna da Unidade para acompanhamento das recomendações do Controle Interno, observando-se que a Unidade somente atua sobre as recomendações instadas de ofício ou nas revisões do Plano de Providências Permanente.

No que concerne aos controles internos administrativos da Unidade, verificou-se registro de avaliação em nível de entidade e em nível de atividades, com vistas a identificar a presença e o funcionamento dos elementos da estrutura de controle interno da Superintendência Regional do Incra/SR-16. Nesse sentido, concluiu-se que os componentes de Ambiente de Controle, de Avaliação de Riscos, de Procedimentos de Controle - nas atividades de convênios, recursos humanos e gestão do patrimônio - e de Monitoramento não se constituem satisfatórios, destacando-se as fragilidades quanto à estrutura organizacional e governança, posto a força de trabalho deficitária frente ao tamanho e natureza das operações, e a deficiência na execução da política de capacitação de recursos humanos (ambiente); inexistência de plano institucional ou outro instrumento normativo que contemple análise e identificação clara dos processos críticos e, em nível de atividade, ausência de diagnóstico dos riscos na gestão de convênios (riscos); atividades que não possuem sistema de controle e monitoramento próprios (monitoramento); carência de pessoal e de capacitação, falta de infraestrutura física e tecnológicas adequadas, ausência de normativos e fluxogramas para coordenação das atividades de gestão do patrimônio, de controles formais da área de recursos humanos e de rotinas para as atividades de transferências voluntárias (procedimentos de controle). Considerando que as áreas cujos resultados evidenciam fragilidades nas atividades avaliadas estão diretamente relacionadas aos principais macroprocessos finalísticos da Unidade, observa-se que as deficiências do sistema de controles internos podem comprometer o atingimento dos objetivos institucionais estabelecidos pela Unidade.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872, de 23 de dezembro de 1986 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/nº 63, de 1º de setembro de 2010 e

fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. 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 8.443/1992, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 23 de setembro de 2015.

Diretor de Auditoria das Áreas de Produção e Comunicações