

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SUPERINTEND. ESTADUAL DA PARAIBA-INCRA/SR-18

Exercício: 2012

Processo:

Município: João Pessoa - PB

Relatório nº: 201305876

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DA PARAÍBA

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/PB,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201305876, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Superintendência Regional no Estado da Paraíba - INCRA/SR-18.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 24/04/2013 a 30/04/2013, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-



119/2012 e 124/2012, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste relatório de auditoria.

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

2.1 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços

A avaliação da gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, foi realizada com base nas informações constantes do Relatório de Gestão da Unidade e no resultado dos trabalhos de auditoria anual de contas referente ao exercício de 2012.

No Relatório de Gestão de 2012, o gestor classificou como “Neutra” a inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental em licitações que levem em consideração os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias primas, tendo em vista que não soube afirmar a proporção de aplicação desses critérios no âmbito do INCRA SR-18 .

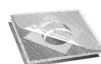
Tanto é que informou, no Quadro A.9.1 do Relatório de Gestão, que não se aplicam à Unidade as seguintes afirmativas:

2. Em uma análise das aquisições dos últimos cinco anos, os produtos atualmente adquiridos pela unidade são produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável;

3. A aquisição de produtos pela unidade é feita dando-se preferência àqueles fabricados por fonte não poluidora bem como por materiais que não prejudicam a natureza (ex. produtos de limpeza biodegradáveis).

Acerca da ausência de critérios de sustentabilidade em licitações, o gestor informou que, no exercício de 2012, não houve procedimentos licitatórios com previsão editalícia expressa que fizesse referência aos critérios de sustentabilidade exigidos pela IN STLI/MPOG nº 01/2010, porém, para os contratos de obras, os mesmos foram considerados por ocasião da elaboração dos projetos básicos. Entretanto, a análise dos processos licitatórios de obras e dos projetos básicos revelou baixa aderência aos critérios dispostos no § 4º da IN STLI/MPOG nº 01/2010, o qual trata das obras públicas sustentáveis.

Acerca de capacitação, em atenção ao Decreto nº. 5.940/06, consoante informado pelo gestor, foi criada uma Comissão de Meio Ambiente composta por cinco membros de diversos setores da SR que dentre outras atividades, providenciou palestras e impressão de papel com dicas para a redução do consumo de energia, que foram afixadas atrás das portas dos ambientes de trabalho. Além disso, existe coleta quinzenal, por cooperativa de catadores cadastrada pela Emlur, do papel gerado na instituição e, também, através da campanha Recincra, que está sendo promovida pelo Incra Sede, foi estimulada a diminuição no uso de copos de plástico através da adoção de canecas pessoais. Em oposição, informou que, no último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos reciclados e que existe uma preferência pela aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento (refil e/ou recarga), a exemplo de recarga de cartucho de toner para as impressoras.



Pelo exposto, em que pesem as iniciativas promovidas no ambiente de trabalho, conclui-se que a Unidade tem aderido minimamente aos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras, notadamente no que diz respeito à inclusão desses critérios nos processos licitatórios.

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, nesse item foi verificado se a unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União, para o exercício de referência, e se as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012, da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012.

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

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Superintendência Regional do Incra no Estado da Paraíba, foi analisado o processo encaminhado por meio eletrônico ao TCU e constatado que a Unidade deixou de apresentar informações nos conteúdos e formatos estabelecidos, bem como, também, verificou-se inconsistências no sumário (índice) que, em sua totalidade, não reflete as indicações do relatório, como se observa no que segue:

Itens pertinentes às páginas 93 – 134, não estão contidos no sumário (índice);

Não consta o item 8, subitem 2.2 da parte A do Anexo II da DN TCU n.º 119/2012, que trata de TI;

Não consta o item 9, subitem 9.1, da parte A do Anexo II da DN TCU n.º 119/2012, sobre sustentabilidade ambiental;

Não consta o item 9, subitem 9.2, letras “a” e “b”, da parte A do Anexo II da DN TCU n.º 119/2012, da gestão ambiental;

Não consta o item 10, subitem 10.1, da parte A do Anexo II da DN TCU n.º 119/2012, sobre o atendimento das recomendações da CGU.

Foi solicitado o preenchimento do Quadro 10.1.4, do Relatório de Gestão, que trata das recomendações da CGU. A unidade informou que o Quadro 10.1.4 não foi preenchido, em razão de estar adotando providências para o cumprimento de todas as recomendações, estando, portanto, pendente de atendimento.

Informação não apresentada	Peça	Parte A do Anexo II da DN TCU nº 119/2012
Informações sobre as estratégias adotadas pela unidade para atingir os objetivos estratégicos do exercício de referência do relatório de gestão, especialmente sobre: a) Avaliação dos riscos que poderiam impedir ou prejudicar o cumprimento dos objetivos estratégicos do exercício de referência das contas; b) Revisão de macroprocessos internos da	Relatório de Gestão	(subitem 2.2. da parte A do Anexo II da DN TCU nº 119/2012)



unidade, caso tenha sido necessária; c) Adequações nas estruturas de pessoal, tecnológica, imobiliária, etc., caso tenham sido necessárias ao desenvolvimento dos objetivos estratégicos; d) Estratégias de divulgação interna dos objetivos traçados e dos resultados alcançados; e) Outras estratégias consideradas relevantes pelos gestores da unidade para o atingimento dos objetivos estratégicos.		
Informações quanto à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação (TI) e na contratação de serviços ou obras, tendo como referência a Instrução Normativa nº 1/2010 e a Portaria nº 2/2010, ambas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e informações relacionadas à separação de resíduos recicláveis descartados em conformidade com o Decreto nº 5.940/2006.	Relatório de Gestão	(subitem 9.1. da parte A do Anexo II da DN TCU nº 119/2012)
Informações sobre medidas adotadas pelas unidades que compõem o relatório de gestão para redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e água, contemplando: a) Detalhamento da política adotada pela unidade para estimular o uso racional desses recursos; e b) Adesão a programas de gestão da sustentabilidade, tais como Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), Programa de Eficiência do Gasto (PEG) e Programa de Eficiência Energética em Prédios Públicos (Procel EPP).	Relatório de Gestão	(subitem 9.2. da parte A do Anexo II da DN TCU nº 119/2012)
Informações sobre as providências adotadas para atender às recomendações contidas em relatórios de auditoria do órgão de controle interno (CGU) a que a unidade jurisdicionada se vincula ou as justificativas para o não cumprimento.	Relatório de Gestão	(subitem 10.1. da parte A do Anexo II da DN TCU nº 119/2012)

2.3 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão



Verificou-se que a Superintendência Regional do Incra no Estado da Paraíba executou 6 (seis) Programas de Governo, no exercício de 2012, nos quais foram empenhados R\$ 34.595.385,18 (trinta e quatro milhões e quinhentos e noventa e cinco mil e trezentos e oitenta e cinco reais e dezoito centavos). Desse montante, foi liquidado o valor de R\$ 19.653.100,71 (dezenove milhões e seiscentos e cinquenta e três mil e cem reais e setenta e um centavos).

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas quanto aos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e à eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas para o exercício, a equipe de auditoria realizou análise de uma amostra de 4 (quatro) Ações finalísticas inerentes à execução de dois Programas de Governo, cujos recursos orçamentários executados (empenhados e liquidados) atingiram o montante R\$ 16.767.591,41 (dezesesseis milhões, setecentos e sessenta e sete mil e quinhentos e noventa e um reais e quarenta e um centavos), correspondendo a 85,31 % (oitenta e cinco vírgula trinta e um por cento) do total de recursos executados, conforme informações obtidas no SIAFI Gerencial.

Os quadros a seguir dizem respeito aos Programas/Ações selecionados como amostra do presente trabalho:

PROGRAMA 2066 – REFORMA AGRÁRIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA

- Ação 0427 - Concessão de Crédito - Instalação às Famílias Assentadas.**

373047 – Superintendência Estadual da Paraíba – INCRA/SR-18.					
Programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária					
	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)		
Ação 0427 - Concessão de Crédito - Instalação às Famílias Assentadas.	1.005	2.167	215,62	* No exercício de 2012, dos R\$ 22.610.780,00 previstos, foram recebidos R\$ 20.910.780,00, o que objetivou a concessão de créditos a 1.005 famílias assentadas. * Do montante, foram empenhados R\$ 16.052.400,00 e liquidados R\$ 6.870.200 referente a empenhos do exercício e, ainda, R\$ 10.963.600,00 referente a restos a pagar, sofrendo um acréscimo de 1.162 famílias assentadas no mesmo exercício.	O INCRA/PB entende que não houve atos e fatos que prejudicassem o desempenho desta Ação, haja vista que o atendimento da meta realizada (2.167 famílias) extrapolou a meta prevista (1.005 famílias).



373047 – Superintendência Estadual da Paraíba – INCRA/SR-18.				
Programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Ação 0427 - Concessão de Crédito - Instalação às Famílias Assentadas.	Meta Financeira			
	Fixação	Execução	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada / Fixação (%)
	20.910.780,00	16.052.400,00	6.870.200,00	32,85

- **Ação 4460 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária.**

373047 – Superintendência Estadual da Paraíba – INCRA/SR-18.					
Programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária					
Ação 4460 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária.	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)		
	4.327	0	0		
				*Contestações administrativas e judiciais sobre os processos em andamento e previstos para aquisição. *Revisões e reavaliações em processos de aquisição de imóveis rurais. *Readequação dos processos a um novo fluxo processual.	* As contestações administrativas e judiciais sobre os processos de aquisição de imóveis rurais são ações que fogem da governança do Incra. Entretanto, visando evitar tais procedimentos o Ministério do Desenvolvimento Agrário editou em Janeiro do corrente ano as Portarias nº 05, 06 e 07 tratando dessa temática. * As revisões e reavaliações em processos de aquisição de imóveis rurais dependem fundamentalmente das contestações ocorridas. A partir do momento em que cessarem tais contestações também diminuirão as respectivas revisões e reavaliações. * No que diz respeito



					ao novo fluxo processual, o Incra/PB já vem adotando procedimentos para o enquadramento no novo modelo, com propostas de capacitação do corpo técnico lotado na Divisão de Obtenção em ferramentas que são necessárias ao bom desempenho na execução das ações, a exemplo do “Quantum Gis”.
--	--	--	--	--	---

373047 – Superintendência Estadual da Paraíba – INCRA/SR-18.				
Programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Ação 4460 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária..	Meta Financeira			
	Fixação	Execução	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada / Fixação (%)
	1.532,59	1.308,00	1.216,30	79,36

A meta financeira realizada de R\$ 1.216,30 refere-se a pagamento de ajustes e sobras de Títulos da Dívida Agrária de imóveis adquiridos em outros exercícios.

- **Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento.**

373047 – Superintendência Estadual da Paraíba – INCRA/SR-18.				
Programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento.	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho
	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)	
	11	0	0	*Rotinas administrativas e técnicas na elaboração de projetos, editais e procedimentos licitatórios, cujos
				Providências Adotadas
				*Ficou estabelecido, mesmo que informalmente, que para o exercício de 2013, seriam adotadas as



				recursos orçamentários foram disponibilizados à Superintendência Regional ao final do exercício, de forma a permitir a tomada de preços de 11 obras de recuperação de estradas e 10 obras de abastecimento de água / construção de cisternas. *Decreto de contingenciamento com impacto nas metas pactuadas.	providências necessárias para maior celeridade nos procedimentos prévios ao ato licitatório, de forma a permitir que a publicação de Editais fosse realizada em data razoável estabelecida entre os meses de julho a setembro. Para tanto, os projetos e a elaboração de termos de referência deveriam estar aptos ao encaminhamento até meados de junho.
--	--	--	--	--	--

373047 – Superintendência Estadual da Paraíba – INCRA/SR-18.				
Programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento.	Meta Financeira			
	Fixação	Execução	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada / Fixação (%)
	2.254.172,51	2.251.370,27	100.804,20	4,47

PROGRAMA 2012 – AGRICULTURA FAMILIAR

- Ação 4470 - Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária.**

373047 – Superintendência Estadual da Paraíba – INCRA/SR-18.					
Programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária					
Ação 4470 - Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária.	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)		
	15.585	17.802	114,22		
				* Pouca chuva (estiagem prolongada) no Estado, com impacto direto na produção das famílias, perdas de produção e	* Orientação às empresas contratadas para a prestação de serviços de assessoria técnica social e ambiental, no sentido de



				instabilidade nas áreas de assentamento. priorizar a elaboração de Projetos PRONAF Estiagem às famílias assentadas como medida a mitigar os efeitos indesejáveis da seca. * Foram iniciadas discussões para encaminhamento de propostas de parceria via Termo de Cooperação junto ao Instituto do Semiárido e Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Pecuário do Estado da Paraíba. * Houve maior aproximação nas discussões envolvendo o INCRA e Banco do Nordeste no sentido de apoiar e agilizar possíveis pendências na análise e aprovação de projetos do PRONAF Estiagem. * Foi proposta cooperação junto ao Órgão Ambiental do Estado – SUDEMA no sentido de elaboração de documentação técnica que permitisse o uso alternativo de solo nos lotes individuais nas áreas de assentamentos. * Inclusão nas discussões do “Gabinete da Palma”, de forma a atender Projetos de Assentamentos como campo de multiplicação da variedade resistente à cochonilha do
--	--	--	--	---



					carmim.
--	--	--	--	--	---------

373047 – Superintendência Estadual da Paraíba – INCRA/SR-18.				
Programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Ação 4470 - Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária.	Meta Financeira			
	Fixação	Execução	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada / Fixação (%)
	12.566.590,46	12.566.121,99	9.795.370,91	77,94

Da análise dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão das Ações 4460 e 8396, verificou-se que tiveram suas metas físicas não executadas no decorrer do exercício e mereceram solicitação de justificativas e esclarecimentos. Já as Ações 0427 e 4470 tiveram suas metas físicas superadas de forma significativa em relação à programação.

Assim, conclui-se que a Unidade, a fim de garantir os resultados em suas metas programadas, no que pese as justificativas apresentadas, deve adotar rigorosamente as providências apresentadas ao órgão de Controle Interno e, concomitantemente, estabelecer controles rígidos para o cumprimento das mesmas.

2.4 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Área: Ordenamento da Estrutura Fundiária.

- Índice de análise de processos de certificação de imóveis

Área: Obtenção de imóveis para Reforma Agrária e Implantação de Projetos de Assentamento.

- Índice de gastos com obtenção de terras

Área: Gestão Ambiental.

- Índice de protocolos de licença ambiental para os projetos de assentamento
- Índice de projetos de assentamentos com licença ambientais em vigor

Área: Desenvolvimento de Projetos de Assentamento.

- Índice de acesso à água para consumo doméstico
- Índice de provimento de PDA/PRA

Área: Desenvolvimento, Consolidação e Emancipação de Projetos de Assentamento.

- Índice de acesso a estradas transitáveis ou outras vias de transporte adequado ao escoamento da produção até as unidades produtivas
- Índice de acesso à moradia nos assentamentos
- Número de contratos firmados pelas famílias com acesso ao Pronaf ou outra linha de crédito voltada à produção
- Índice de provimento de assistência técnica
- Índice de parcelas supervisionadas



Área: Gestão Administrativa.

- Índice de abrangência de capacitação
- Índice de horas de capacitação
- Índice de qualidade de dados

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, foi considerado como quesito de auditoria se os indicadores da unidade jurisdicionada atendem aos seguintes critérios:

- Completude/utilidade (capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão).
- Confiabilidade (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade).
- Acessibilidade (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral).

Com objetivo de responder às questões de auditoria, foram analisados 03 (três) indicadores da área estratégica, os quais estão apresentados no quadro seguinte:

Descrição do Indicador	Completude (utilidade)	Confiabilidade	Acessibilidade
Indica o percentual de processos de Certificação finalizada no exercício em relação aos processos protocolados no exercício, conforme descrito na IN-INCRA 25/2005 e NE 80/2008, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	SIM	SIM	SIM
Indica o percentual de PA(s) com processo de Licenciamento Ambiental protocolado no exercício, em relação ao número de PA(s) com licenças ambientais expedidas, em conformidade com a Resolução CONAMA 387/2002, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	SIM	SIM	SIM
Expressa o acesso à moradia nos assentamentos no exercício, segundo o número total de famílias assentadas no exercício, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	SIM	SIM	SIM

Verificou-se, ainda, conforme demonstrado na tabela seguinte, que os indicadores estão sendo utilizados pelos gestores para tomada de decisões gerenciais e apresentam-se úteis para a gestão do INCRA, possuem metodologia de coleta, facilidade na obtenção dos dados e compreensão dos resultados.

Nome do Indicador	Área da Gestão	Relacionamento ao Macroprocesso	Descrição do Indicador	Fórmula de Cálculo
-------------------	----------------	---------------------------------	------------------------	--------------------



		Finalístico		
Índice de análise de processos de Certificação de Imóveis	Resultados Quantitativos e Qualitativos	Sim	Indica o percentual de processos de Certificação finalizada no exercício em relação aos processos protocolados no exercício, conforme descrito na IN-INCRA 25/2005 e NE 80/2008, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	(Número de processos com análise de certificação finalizada no exercício, dividido pelo número de processos de certificação protocolados no exercício, no nível de agregação) multiplicado por 100.
Índice de Protocolos de licença ambiental para os Projetos de Assentamento	Resultados Quantitativos e Qualitativos	Sim	Indica o percentual de PA(s) com processo de Licenciamento Ambiental protocolado no exercício, em relação ao número de PA(s) com licenças ambientais expedidas, em conformidade com a Resolução CONAMA 387/2002, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	(número de Licenças Ambientais Protocoladas no exercício, dividido pelo número de Licenças Ambientais Expedidas no exercício, no nível de agregação), multiplicado por 100.
Índice de acesso à moradia nos assentamentos	Resultados Quantitativos e Qualitativos	Sim	Expressa o acesso à moradia nos assentamentos no exercício, segundo o número total de famílias assentadas no exercício, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	(número de unidades habitacionais efetivamente construídas no exercício, dividido pela quantidade total de famílias assentadas no exercício, no nível de agregação) multiplicada por 100.

2.5 Avaliação dos Indicadores dos Programas Temáticos

Considerando que na Lei nº 12.593/2012 os indicadores são exigidos apenas para os programas temáticos, considerando que durante a gestão 2012 o decreto de Gestão do PPA 2012-2015 (decreto 7.866/2012) foi publicado no DOU apenas em 20.12.2012, considerando que mesmo nesse normativo as atribuições quanto à atualização dos indicadores dos programas recai sobre o Ministério do Planejamento,



considerando que a responsabilidade sobre os órgãos inicia-se a partir dos Objetivos (nível inferior ao nível dos programas), a avaliação do item 4 do anexo IV da DN 124/2012 restou prejudicada. Quanto aos indicadores das ações que não são citados ou mencionados, nem na lei 12.593/2012, nem no Decreto 7.866/2012, estes são já estão sendo avaliados nos resultados quantitativos e qualitativos da ação atendendo assim ao estabelecido na Portaria SOF nº 103, de 19 de outubro de 2012. Dessa forma, o controle interno se abstém de emitir opinião sobre o item 4 na gestão 2012.

2.6 Avaliação da Gestão de Pessoas

A força de trabalho existente no Incra/PB não atende a demanda de atividades exigidas para o órgão. Nesse sentido, verificou-se a necessidade de recomposição do quadro, tendo em vista a carência de servidores, uma vez que o número de egressos nos últimos três anos soma 29 servidores, contra 9 ingressos no mesmo período.

Ainda, impactando a força de trabalho da Superintendência Regional, verificou-se a existência de 1 (um) servidor removido a pedido, 1 (um) em licença não remunerada e 6 (seis) que foram deslocados para outras unidades da federação para atuarem em processos de sindicâncias administrativa e/ou disciplinar.

Além disso, observa-se que a UJ possui atualmente 56 servidores de cargo efetivo na faixa etária de 51 a 60 anos e 28 servidores acima de 60 anos, convergindo para uma potencialidade de 84 servidores próximos da aposentadoria para os anos seguintes. Tal número representa 66% dos servidores em cargo efetivo que se habilitam ao quadro de inativos.

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2012, verificou-se que o quadro de pessoal do Incra/SR-18 está assim constituído:

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva	Ingressos no exercício	Egressos no exercício
1. Servidores em cargos efetivos (1.1 + 1.2)	127	4	10
1.1. Membros de poder e agentes políticos	0	0	0
1.2. Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	127	4	10
1.2.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	120	4	9
1.2.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	6	0	0
1.2.3. Servidores de carreira em exercício provisório	0	0	0
1.2.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	1	0	1
2. Servidores CLT (Anistiados)	0	0	0
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	7	3	0
4. Total de Servidores (1+2+3)	134	7	10
Fonte: Relatório de Gestão 2012			

No tocante aos quantitativos de servidores, conforme exposto no quadro seguinte, faz-se a seguinte análise comparativa entre a Divisão de Administração e o Gabinete da Superintendência:

Divisão de Administração

- 28 colaboradores (21 servidores de nível intermediário e 7 de nível superior) responsáveis pela execução das atividades da área meio do Incra/SR-18, que



compreende o Setor de Desenvolvimento Humano, o Setor de Administração e Serviços Gerais, o Setor de Orçamento e Finanças e o Setor de Contabilidade.

Gabinete

- 24 colaboradores (17 servidores de nível intermediário e 7 de nível superior) responsáveis pela estrutura do Superintendente, do Adjunto e dos Assistentes Técnicos.

Quantidade de Servidores (expresso em unidade)				
Unidade de Lotação	Nível Intermediário	Nível Superior	Estagiários	Total
Gabinete	17	7	2	26
Divisão de Administração	21	7	7	35
Divisão de Obtenção	6	15	2	23
Divisão de Desenvolvimento	14	25	5	44
Divisão de Ordenamento	6	9	5	20
Procuradoria Jurídica	1	3	2	6
Total	65	66	23	154
Fonte: Relatório de Gestão 2012				
Quantidade de Servidores (expresso em percentagem)				
Unidade de Lotação	Nível Intermediário	Nível Superior	Estagiários	Total
Gabinete	26,153%	10,606%	8,695%	16,883%
Divisão de Administração	32,307%	10,606%	30,434%	22,727%
Divisão de Obtenção	9,230%	22,727%	8,695%	14,935%
Divisão de Desenvolvimento	21,538%	37,878%	21,739%	28,571%
Divisão de Ordenamento	9,230%	13,636%	21,739%	12,987%
Procuradoria Jurídica	1,538%	4,545%	8,695%	3,896%
Total	99,996%	99,998%	99,997%	99,999%
Fonte: Relatório de Gestão 2012				

A análise desconsiderou a presença de estagiários, por se tratar de atividade temporária. Por conseguinte, percebe-se que, somente o quantitativo de 4 (quatro) servidores de nível intermediário acrescem a lotação da Divisão de Administração, responsável pela execução das atividades da área meio, da lotação do Gabinete.

Sendo assim, com ênfase nas atividades desenvolvidas nos setores acima citados, entende-se que o Incra/SR-18 deve promover um estudo da sua lotação mínima ideal, no sentido da melhor efetividade dos trabalhos desenvolvidos em cada área.

Além disso, ressalta-se que a UJ possui atualmente 56 servidores de cargo efetivo na faixa etária de 51 a 60 anos e 28 servidores acima de 60 anos. Realidade que converge para uma potencialidade de 84 servidores próximos da aposentadoria nos anos seguintes. Tal número representa 66% dos servidores em cargo efetivo potencialmente habilitados ao quadro de inativos, fator esse que deverá, caso nenhuma providência seja adotada, reduzir ainda mais a força de trabalho do Incra/SR-18.

Quantidade de servidores do Incra/SR-18 por faixa etária – Situação apurada em 31/12					
Tipologias dos Cargos	Faixa Etária				
	Até 30	De 31 a 40	De 41 a 50	De 51 a 60	Acima de 60
1. Provimento de cargo efetivo	4	14	24	56	28
1.1. Membros de poder e agentes políticos	0	0	0	0	0



1.2. Servidores de Carreira	4	14	24	56	28
1.3. Servidores CLT (Anistiados)	0	0	0	0	0
2. Provedimento de cargo em comissão	1	1	5	0	0
2.1. Cargos de Natureza Especial	0	0	0	0	0
2.2. Grupo Direção e Assessoramento Superior	1	1	5	0	0
2.3. Funções gratificadas	0	0	0	0	0
Fonte: Relatório de Gestão 2012					

Quanto à remuneração de pessoal estatutário (ativos, inativos e pensionistas) foi realizada pela Secretaria Federal de Controle uma análise censitária no SIAPE a partir de ocorrências pré-estabelecidas (cruzamento entre os registros no SIAPE e a legislação de pessoal das unidades); essas ocorrências foram verificadas junto ao gestor durante a gestão de 2012. Quanto aos registros no sistema corporativo, foi realizada uma análise censitária de todos os registros de admissão, aposentadoria, reforma ou pensão no SISAC.

Remuneração de Pessoal

Descrição da Ocorrência	Quantidade de servidores relacionados	Quantidade de ocorrências acatadas totalmente pelo gestor
Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterado.	01	01
Servidores/instituidores com ocorrência no SIAPE de aposentadoria com provento proporcional e estão recebendo provento integral.	01	01

No que se refere à ocorrência “servidores com parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterado”, a Unidade encaminhou, por meio do Ofício/INCRA/SR-18/G/Nº 1.274/2012, de 22/10/2012, cópia da Guia de Recolhimento da União/GRU, datada de 16/06/2009, comprovando o recolhimento dos valores devidos pelo servidor de matrícula SIAPE nº 0725562.

Quanto à ocorrência “Servidores/instituidores com ocorrência no SIAPE de aposentadoria com provento proporcional e estão recebendo provento integral”, a Unidade encaminhou cópia da Portaria INCRA/DH/nº 568, de 19/07/1993, concessória da aposentadoria, a qual comprova que o servidor matrícula SIAPE nº 0720902 se aposentou com proventos integrais. Ademais, o gestor corrigiu o cadastro da referida aposentadoria no SIAPE.

Ante o exposto, pode-se inferir que as inconsistências foram sanadas pela Unidade com apresentação de documentos e correção do cadastro dos servidores no SIAPE.

Sistema Corporativo SISAC



No que se refere ao cadastramento no SISAC, registrou-se que o INCRA/SR-18 não cumpriu os prazos previstos em 08 (oito) dos 10 (dez) atos de concessão e pensão emitidos durante o exercício de 2012, prejudicando a emissão de pareceres quanto à legalidade dos referidos atos pelo controle interno conforme previsto na Instrução Normativa – TCU nº 55/2007, cujo art. 7º estabelece que as informações pertinentes aos atos de admissão e concessão deverão ser cadastradas no SISAC e disponibilizadas pela Unidade Jurisdicionada para o respectivo órgão de controle interno no prazo de 60 dias, conforme quadro a seguir:

Quantidade de atos de aposentadoria e pensão emitidos em 2012	Quantidade de atos cujo prazo do art. 7º da IN – TCU nº 55/2007 foi atendido
10	08

Fonte: Pesquisa SISAC e DOU

Controles Internos Administrativos

No que se refere aos controles internos administrativos, considerou-se as seguintes questões: a conformidade dos pagamentos e concessões de aposentadoria, reforma e pensão e a tempestividade dos registros no SISAC. Para tanto, foram analisadas as ocorrências constantes de auditoria realizada pela Secretaria Federal de Controle em 2012 na folha de pagamento do SIAPE. Quanto aos registros no SISAC, foi realizada uma análise de todos os atos sujeitos a registro expedidos em 2012.

As ocorrências constatadas na folha de pagamento do SIAPE foram esclarecidas e sanadas pela Unidade.

No que se refere à tempestividade dos registros no SISAC, verificou-se que o INCRA/SR-18 descumpriu os prazos estabelecidos no art. 7º da Instrução Normativa – TCU, em 80% dos casos, o que denota uma deficiência nos controles internos administrativos.

2.7 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A avaliação das transferências de recursos mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, teve por objetivo verificar a consistência das informações prestadas pela unidade no Relatório de Gestão, a tempestividade para apreciação das prestações de contas, e para a instauração de Tomada de Contas Especial, e a estrutura de controles internos do INCRA/SR-18 para a área de transferências de recursos.

Dos exames realizados, destacaram-se os seguintes aspectos:

a) Em 2012, a Superintendência não celebrou novos convênios, estando vigente o Convênio SIAFI nº 626813, cujo objeto principal foi execução de cadastro e georreferenciamento de imóveis rurais de uso múltiplo e a regularização fundiária de imóveis localizados no Município de Monteiro/PB, tendo como vigência total o período de 02/07/2008 a 31/07/2012.

O convênio foi pactuado no valor de R\$ 3.225.176,00, dos quais R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), correspondem à contrapartida, e teve como conveniente e executor, o Instituto de Terras e Planejamento Agrícola do Estado da Paraíba (INTERPA), CNPJ 09.370.990/0001-24 e, como interveniente, o Governo do Estado da Paraíba.



Verificou-se que o referido convênio apresentou problemas de execução desde o final de 2008, quando foi realizado apenas o georreferenciamento de 4.762,00 hectares da meta de 24.000,00 hectares pré-estabelecida no Plano de Trabalho para o exercício de 2008. Na ocasião, a Unidade entendeu que elementos imprevisíveis impactaram os resultados razão pela qual assinou o 1º termo aditivo em 30/12/2008. Posteriormente, mesmo com diversas impropriedades confirmadas e não sanadas pelo conveniente, foram assinados mais 03 (três) aditivos, dilatando os prazos de execução.

Passados quase um ano do término da vigência do convênio, que se deu em 31/07/2012, mesmo diante de impropriedades apontadas pela Unidade em diversos relatórios e análises das prestações de contas, não foi procedida à instauração de Tomada de Contas Especial.

b) A Superintendência possui um estoque de 17 (dezessete) convênios inadimplentes registrados no SIAFI.

Em pesquisa realizada no SIAFI em 25/04/2013, verificou-se que 17 (dezessete) convênios celebrados pelo INCRA-SR/18 apresentam status de “inadimplente”, conforme relacionado nas tabelas a seguir:

Convênios firmados com a Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos – COOPETCARA, CNPJ nº 02.802.076/0001-66:

Nº	Nº SIAFI	Data da Assinatura	Vigência	Valor do Convênio (INCRA/SR-18 + Contrapartida em R\$)
01	481339	12/09/2003	16/09/2003 a 31/12/2003	81.700,00 + 4.300,00
02	499177	26/03/2004	31/03/2004 a 28/07/2004	62.700,00 + 3.300,00
03	513121	02/12/2004	03/12/2004 a 31/12/2007	483.776,34 +

Convênios firmados com a Fundação José Américo, CNPJ nº 08.667.750/0001-23:

Nº	Nº SIAFI	Data da Assinatura	Vigência	Valor do Convênio (INCRA/SR-18 + Contrapartida em R\$)
01	484489	19/11/2003	21/11/2003 a 31/12/2006	607.717,68 + 77.649,00
02	510273	29/08/2004	30/08/2004 a 31/12/2008	797.545,62 + 74.764,76
03	511149	29/09/2004	30/09/2004 a 31/05/2008	499.621,24 + 60.244,80
04	511150	29/09/2004	30/09/2004 a 30/06/2008	855.474,88 + 89.669,20
05	511816	31/12/2005	04/11/2004 a 31/12/2005	72.559,65 + 19.676,50
06	527001	14/10/2005	19/10/2005 a 31/05/2008	1.022.557,33 + 9.466,40
07	527813	04/11/2005	11/11/2005 a 31/05/2008	700.000,00 + 71.400,00
08	534712	20/12/2005	22/12/2005 a 31/12/2008	239.998,20 + 24.792,00

Convênios firmados com a Associação de Cooperativa Agrícola do Estado – ACA, CNPJ nº 02.083.952/0001-41:

Nº	Nº SIAFI	Data da Assinatura	Vigência	Valor do Convênio (INCRA/SR-18 + Contrapartida em R\$)
01	526425	30/09/2005	30/09/2005 a 30/01/2007	62.063,48 + 4.497,04
02	571067	19/10/2006	20/10/2006 a 31/12/2006	29.891,00 + 3.840,00
03	572755	13/11/2006	14/11/2006 a 31/12/2007	740.704,00 + 39.467,77
04	595206	06/11/2007	13/11/2007 a 11/01/2008	9.306,00 + 1.000,00

Convênio firmado com Associação de Desenvolvimento Rural Mista, CNPJ nº 05.026.660/0001-65:



Nº	Nº SIAFI	Data da Assinatura	Vigência	Valor do Convênio (INCRA/SR-18 + Contrapartida em R\$)
01	513127	30/11/2004	03/12/2004 a 31/12/2007	140.460,24 + 6.310,72

Cooperativa de Profissionais de Assistência Técnica e Apoio a Agricultura, CNPJ nº 06.027.869/0001-06:

Nº	Nº SIAFI	Data da Assinatura	Vigência	Valor do Convênio (INCRA/SR-18 + Contrapartida em R\$)
01	512008	29/10/2004	05/11/2004 a 31/12/2007	615.562,50 + 30.763,07

c) Dos convênios registrados como inadimplentes no SIAFI, 13 (treze) foram encaminhados à Advocacia Geral da União-AGU para fins de cobrança judicial, em razão de parcelamentos rescindidos pelo INCRA-SR/18. Nestes casos, não houve instauração de tomada de contas especial, tendo, a Unidade, parcelado os valores impugnados nas prestações de contas a seguir:

Nº SIAFI	Vigência	Conveniente	AGU p/ Cobrança Judicial
484489	21/11/2003 a 31/12/2006	Fundação José Américo	12/03/2013
510273	30/08/2004 a 31/12/2008	Fundação José Américo	11/03/2013
511149	30/09/2004 a 31/05/2008	Fundação José Américo	12/03/2013
511150	30/09/2004 a 30/06/2008	Fundação José Américo	12/03/2013
527001	19/10/2005 a 31/05/2008	Fundação José Américo	11/03/2013
527813	11/11/2005 a 31/05/2008	Fundação José Américo	11/03/2013
534712	22/12/2005 a 31/12/2008	Fundação José Américo	12/03/2013
513121	03/12/2004 a 31/12/2007	Cooperativa de Prestação de Serviços Técnico – COOPETCARA	08/10/2009
526425	30/09/2005 a 30/01/2007	Associação de Cooperativa Agrícola do Estado - ACA	10/08/2012
571067	20/10/2006 a 31/12/2006	Associação de Cooperativa Agrícola do Estado - ACA	19/02/2010
572755	14/11/2006 a 31/12/2007	Associação de Cooperativa Agrícola do Estado - ACA	07/12/2009

d) A Superintendência não vem atuando de forma suficiente, adequada e tempestiva no que se refere à apreciação das prestações de contas dos convênios por ela celebrados;

e) Fragilidades nos controles internos do INCRA/SR-18 no que se refere ao gerenciamento dos convênios

2.8 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A análise da regularidade das licitações realizadas pela Superintendência do INCRA/SR18, no exercício de 2012, teve como objetivo avaliar a gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos licitatórios.



Para tanto, foram empreendidas análises dos processos licitatórios a partir das seguintes diretrizes: necessidade/motivação da aquisição do objeto, análises da aquisição do instrumento convocatório, de partes constitutivas do instrumento convocatório, da modalidade utilizada, análise do prazo de publicação do Edital, da descrição do objeto e condições para execução, condições para participação na licitação, critérios para julgamento, da aceitabilidade das propostas e dos aspectos referentes ao pagamento e do Projeto Básico (no caso de obras e serviços).

Na definição do escopo de trabalho, foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, resultando em uma amostragem não probabilística.

A partir desses critérios, foram selecionados processos licitatórios cujos contratos foram firmados em 2012, o que permitiu, também, a análise de certames ocorridos em 2011, porém finalizados somente no exercício de 2012.

Licitações – Informações Gerais

Quantidade total Processos Licitatórios	Volume de recursos (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliado (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume de recursos em que foi detectada alguma irregularidade (R\$)
11	6.665.690,62	4	4.151.924,44	4	4.151.924,44

Dispensa de licitações

Quantidade total Dispensas	Volume de recursos (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliado (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume de recursos em que foi detectada alguma irregularidade (R\$)
21	10.651.213,89	2	3.826.598,92	0	0

Inexigibilidade de licitações

Quantidade total Inexigibilidades	Volume de recursos (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliado (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume de recursos em que foi detectada alguma irregularidade (R\$)
3	200.000,00	1	100.000,00	0	0

Foram analisados processos de Inexigibilidade, de Dispensas e de Tomadas de Preços, uma vez que esses processos representaram mais de 87% dos valores empenhados no exercício.



As Inexigibilidades foram utilizadas, principalmente, para a aquisição de serviços de publicidade oficial e de serviços de água e de esgoto, enquanto as Dispensas, em sua grande maioria, foram utilizadas para a contratação de prestação de serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), a trabalhadores rurais no Estado da Paraíba. Tais processos licitatórios, sob o ponto de vista do enquadramento nas hipóteses previstas na Lei de Licitações, foram regulares.

Com relação às Tomadas de Preços, foram a principal modalidade de contratação de serviços para a execução de obras, tais como, a construção de cisternas de placas, de redes de abastecimento de água, de recuperação de estradas e de construção de casas de beneficiamento de leite, em assentamentos do INCRA no Estado da Paraíba. Em todas as Tomadas de Preço analisadas, foram verificadas impropriedades, desde aspectos formais a dano ao erário.

Acerca dos contratos, verificou-se a fragilidade e a deficiência das fiscalizações do INCRA, bem como a intempestividade e a procrastinação na aplicação de sanções contratuais por descumprimento de contrato.

Todas essas impropriedades estão, pormenorizadamente, relatadas na segunda parte deste Relatório de Auditoria.

2.9 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

Servidor	Processo	Prestação de Contas (R\$)	Total (R\$)
***.928.144-**	54320.000556/2012-54	978,66	2.774,24
	54320.000105/2012-17	1.795,58	
***.233.378-**	54320.000178/2012-17	2.778,87	4.382,46
	54320.000844/2012-17	1.603,59	
***.419.694-**	54320.000263/2012-77	2.395,00	2.395,00
***.164.092-**	54320.000856/2012-33	1.325,90	2.675,90
	54320.000267/2012-77	1.350,00	
TOTAL			12.228,48

Referente aos exames realizados elaborou-se o quadro a seguir que, de forma sintética, demonstra o total das transações ocorridas no exercício de 2012 e o volume de recursos avaliados:

Modalidade	Quantidade total de transações do Exercício	Volume total de recursos de (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
------------	---	-----------------------------------	---------------------	------------------------------------	---	--



						(R\$)
FATURA	7	12.228,48	7	12.228,48	-	-
SAQUE	-	-	-	-	-	-

Vistas as análises empreendidas no escopo, conclui-se pela regularidade no uso de cartões corporativos, no exercício de 2012.

2.10 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Não foi encontrado nenhum valor registrado nas contas contábeis pertinentes. De mesmo modo, são consideradas consistentes as informações apresentadas no Relatório de Gestão do exercício 2012 do INCRA/PB, de que não houve reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos durante o exercício.

2.11 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, quanto aos acordos de Tecnologia da Informação, analisou-se o contrato “CRT/Incra/PB/nº63/2011” que trata da execução dos serviços técnicos especializados na área de tecnologia da informação para organização, desenvolvimento, implantação e execução continuada de atividade de suporte técnico remoto e presencial a usuários de soluções de tecnologia da informação, abrangendo a execução de rotinas periódicas, orientação e esclarecimento de dúvidas e recebimento, registro, análise, diagnóstico e atendimento de solicitações de usuários.

Na oportunidade, verificou-se a necessidade dos serviços acordados e o cumprimento das instruções estabelecidas na IN 04/2010, de 12 de novembro de 2010, da Secretaria de Logística da Informação, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal.

Entretanto, em decorrência da análise do Edital e dos respectivos anexos, em especial o anexo XI, que trata da minuta do contato, constatou-se que, em tempo de assinatura dos termos, foi suprimida a cláusula sexta, que trata das garantias estipuladas pela administração para a execução do contrato.

Outrossim, quanto aos recursos humanos contratados para serviços de Tecnologia da Informação, verificou-se que o órgão mantém independência em relação aos empregados da empresa contratada. E, no tocante ao processo licitatório para contratação de Soluções de TI, observou-se que o mesmo foi baseado em critérios objetivos, realizado na modalidade Pregão Eletrônico nº 06/2011 (Processo 54320.000691/2011-19), atendendo os dispositivos da referida IN 04/2010.



2.12 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

A Superintendência Regional do INCRA SR-18 na Paraíba tem sob sua responsabilidade um único imóvel, classificado como “Bem de Uso Especial”, registrado no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet sob o RIP n.º 2051.00133.500-1, cuja utilização é abrigar a sede dessa instituição neste Estado.

A análise das informações contidas no Relatório de Gestão do exercício de 2012 dessa UJ e nas planilhas extraídas do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, revelou que o imóvel permanece com a avaliação vencida desde 02/08/2000, em desacordo com o estabelecido pela Orientação Normativa GEADE-004/2003, de 25/03/2003, a qual dispõe que a avaliação dos imóveis para fins cadastrais é válida por 24 (vinte e quatro) meses, ou seja, 2 (dois) anos, sem prejuízo das orientações contidas no Manual SIAFI (macrofunção: 021107), que trata da obrigatoriedade da periodicidade das avaliações e reavaliações dos imóveis públicos cadastrados no SPIUnet, a fim de que seus valores estejam em consonância com o mercado imobiliário.

Consta do referido Relatório de Gestão que em virtude de divergência das áreas construídas, constantes do cadastro da SPU/PB (Secretaria de Patrimônio da União no Estado da Paraíba) e da Prefeitura Municipal de João Pessoa/PB, o Setor de Engenharia do INCRA/PB tem buscando juntamente com os Órgãos competentes a regularização da situação, visando a uniformizar a metragem quadrada, para que então seja iniciado o processo de reavaliação da edificação, em atendimento aos normativos vigentes, corrigindo desta forma a distorção do valor atualmente registrado no SPIUNET e no SIAFI, aproximando-o ao valor de mercado.

Pelo exposto, conclui-se que, em que pese possuir somente um imóvel sob sua responsabilidade, não existe estrutura de pessoal na UJ (Unidade Jurisdicionada) para gerir o bem imóvel, impactando negativamente a correção e completude do registro do imóvel no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, o que vem demonstrar que a atual estrutura de controle interno administrativo para tratamento da demanda em tela e da contínua gestão do imóvel deve ser melhorada, estabelecendo, para tanto, os responsáveis pela gestão do bem na UJ no intuito de mitigar os riscos na gestão do patrimônio imobiliário.

Quanto a despesas com reforma e manutenção do imóvel em tela, foram gastos R\$ 120.237,50 em virtude de manutenção.

2.13 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Houve determinação do Tribunal de Contas da União no Acórdão TCU nº 168/2012 – Primeira Câmara para que a CGU se manifestasse nas próximas contas das Superintendências Regionais do INCRA no País acerca do atendimento à decisão consubstanciada no Acórdão nº 1.684/2008- TCU – Plenário, item 9.2. Contudo, essa verificação será apresentada apenas no Relatório de Auditoria de Contas do INCRA Sede.



2.14 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O INCRA/SR-18, não mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU. A metodologia aplicada pela equipe de auditoria consistiu no levantamento de todas as recomendações emanadas no Relatório de Auditoria nº 201203482 com posterior verificação do atendimento das mesmas. O quadro abaixo mostra o resultado da análise.

Item do Relatório	Recomendação	Situação Atual
1.1.1.1.	Recomendamos ao INCRA/PB que adote critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações de obras e serviços de engenharia, conforme disposto na Instrução Normativa nº 01 da SLTI/MPOG, de 19/01/2010.	Pendente de atendimento
2.1.1.1.	Recomendamos ao INCRA/PB abster-se de autorizar a execução de despesas por meio de suprimento de fundos quando possam ser subordinadas ao processo normal de execução.	Atendida
2.1.1.1.	Recomendamos ao INCRA/PB que adote critérios de planejamento das compras e controle do almoxarifado de materiais para manutenção da Unidade.	Atendida
3.1.1.1.	Recomendamos ao INCRA/PB que regularize a área do imóvel sede perante a Prefeitura Municipal de João Pessoa/PB.	Pendente de atendimento
3.1.1.1.	Recomendamos ao INCRA/PB que atualize a avaliação do imóvel RIP n.º 2051001335001 e institua rotinas para que o procedimento seja realizado com a periodicidade estabelecida na Orientação Normativa GEADE-004/2003 e na Macrofunção 021107 do Siafi.	Pendente de atendimento

Diante do exposto, observa-se que, das 05 (cinco) recomendações, 02 (duas) foram atendidas, havendo um percentual de pendência de 60%, o que denota uma deficiência nos controles internos administrativos.

2.15 Avaliação do CGU/PAD

Durante os trabalhos de campo a equipe de auditoria realizou pesquisa no Sistema CGU-PAD, com vistas a verificar o efetivo cadastramento e atualização das informações referentes aos procedimentos disciplinares pelo INCRA/SR-18. Os resultados revelaram as seguintes fragilidades no acompanhamento dos procedimentos:

- a) cadastramento intempestivo dos 04 (quatro) processos que serviram de amostra;
- b) atualização intempestiva das informações referentes aos atos proferidos durante o apuratório;
- c) baixa qualidade das informações inseridas, tais como: ausência de cadastramento de portarias, de fases do processo e das penalidades aplicadas.

2.16 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

O Parecer da Auditoria Interna não contemplou de forma suficiente os elementos exigidos na DN TCU nº 124/2012, tendo em vista que a equipe de auditoria, ao analisar o Parecer da unidade examinada, não identificou de forma objetiva, a análise dos itens ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento.



O Parecer restringiu-se a informar que o INCRA SR-18 precisa melhorar os controles internos primários de segurança da gestão, uma vez que os dados e informações contidos nos demonstrativos que compõem os instrumentos e o ambiente de controle, em alguns setores da unidade, estão abaixo da média e que os riscos envolvidos nos processos de gestão não estão sendo diagnosticados ou mesmo avaliados tempestivamente.

Ressaltou, também, que é necessário priorizar melhorias e adequações nos sistemas, revisar normas que garantam a qualidade e veracidade na inserção de informações e dados e especialmente implementar mecanismos de testes e auditoria desses.

2.17 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

Em análise ao Relatório de Gestão do INCRA/SR-18 (exercício 2012), verificou-se que a Unidade incluiu as informações requeridas no item 23 I e II da Parte B, Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 119/2012.

2.18 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

No Relatório de Gestão de 2012, o INCRA SR-18 definiu como macroprocessos finalísticos o conjunto de diretrizes, iniciativas e ações visando o Gerenciamento e Fiscalização Cadastral de imóveis rurais, a Obtenção de imóveis, o Assentamento de famílias e o Desenvolvimento sustentável dos projetos de assentamentos.

Objetivando o suporte operacional às atividades finalísticas, o INCRA definiu como macroprocesso de apoio o esforço administrativo da unidade, compreendendo as ações inerentes à Divisão de Administração, quais sejam, desenvolvimento humano, contabilidade, administração, serviços gerais e orçamento e finanças.

No intuito de avaliar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade jurisdicionada, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, foram considerados, na análise, os seguintes elementos do sistema de controles internos da UJ: Ambiente de controle, Avaliação de risco, Atividades de controle, Informação e Comunicação e Monitoramento.

Para tanto, como escopo da análise, foram selecionadas três áreas, consideradas como estratégicas para o atingimento dos objetivos da instituição:

- A execução da Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento;
- Licitações e contratos;
- Transferências voluntárias.

A Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento faz parte do Programa Temático 2066, que trata da Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária.

No exercício de 2012, a execução da referida Ação foi nula. Segundo justificativa do gestor, o desempenho da Ação ficou prejudicado em razão de falhas nas

rotinas administrativas e técnicas na elaboração de projetos, editais e procedimentos licitatórios, cujos recursos orçamentários foram disponibilizados à Superintendência Regional ao final do exercício, de forma a permitir a tomada de preços de 11 obras de recuperação de estradas e 10 obras de abastecimento de água / construção de cisternas.

A análise da execução de contratos referentes à construção de cisternas de placa, de abastecimento de água, de recuperação de estradas e de construção de casa de beneficiamento de leite, em assentamentos do INCRA no Estado da Paraíba, revelou impropriedades tanto no processo licitatório, quanto no acompanhamento da execução desses contratos. Além dessas impropriedades, em alguns casos, houve atraso em virtude da ausência de licença ambiental e da demora do INCRA em repassar à contratada os nomes dos beneficiários.

Com relação a licitações e contratos, a análise de processos licitatórios e de processos de pagamentos revelou fragilidades nos controles internos administrativos da SR-18, haja vista a ausência do cumprimento de todas as condicionantes legais dos processos de compras e contratações, notadamente as impropriedades verificadas nos processos licitatórios e nos processos de pagamentos de Tomadas de Preços analisados, por conta de ausência da devida publicidade, de vinculação ao instrumento convocatório na formalização dos processos, de descumprimento de cláusulas editalícias e contratuais, sem a aplicação de sanções e multas à contratada, de fragilidades nas fiscalizações dos contratos e de pagamento sem a devida comprovação da execução do serviço nos autos.

Quanto a transferências voluntárias, mesmo não tendo celebrado novos convênios em 2012, a Superintendência não vem atuando de forma suficiente, adequada e tempestiva no que se refere ao acompanhamento e à fiscalização dos convênios e à apreciação das prestações de contas. Verificou-se caso de deficiência no acompanhamento de convênio, apesar da existência de comissão formalmente designada pelo Superintendente, demora excessiva para análise da prestação de contas, celebração de aditivos, mesmo com a existência de prestações de contas parciais pendentes e a não instauração de Tomada de Contas Especial.

Em vista disso, apesar da existência de definição de papéis nos processos, com a atribuição de responsabilidades a cada servidor, em todas as áreas analisadas, percebe-se a fragilidade do Ambiente de controle, uma vez que as impropriedades relatadas percorrem todas as etapas de execução da Ação finalística, afetando desde processos licitatórios até a instauração de Tomada de Contas Especial.

Tal conclusão acerca do ambiente de controle vem ao encontro da posição reconhecida pelo gestor, manifestada no Relatório de Gestão, quando do preenchimento do Quadro A.3.1 – Avaliação do Sistema de Controles Internos da UJ. Nesse Quadro, a maioria dos itens do Ambiente de controle é avaliada como “*parcialmente observado no contexto da UJ, porém em sua minoria*”.

Nesse mesmo sentido, em que pesem os objetivos e metas da unidade estarem formalizados, as Atividades de controle e a Avaliação de risco não estão devidamente implementadas na Unidade, visto que não se verificou a existência de mecanismos para identificar as fragilidades e potenciais riscos na gestão de compras e contratações e convênios, meios pelos quais se concretiza a execução da Ação de Governo; no caso concreto da Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento -, o impacto da ausência desses mecanismos foi o percentual nulo de execução da Ação no exercício de 2012.

Quanto ao quesito Informação e Comunicação, entende-se que a fragilidade dos itens anteriores tem prejudicado a troca de informações de forma adequada e tempestiva entre os níveis hierárquicos, haja vista que as impropriedades relatadas estão presentes tanto na área meio como na área finalística do órgão, em diferentes níveis decisórios.



Acerca do Monitoramento, no Relatório de Gestão, em que pese informar que o sistema de controle interno da UJ é constantemente monitorado para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo, o gestor, no mesmo Relatório de Gestão, considerou que não há como avaliar se o sistema de controle interno da UJ tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações sofridas, nem se tal controle interno tem contribuído para a melhoria do desempenho da Unidade.

Pelo exposto, conclui-se que o INCRA SR-18 deve melhorar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, de forma a garantir o bom desempenho da UJ tanto no acompanhamento dos programas/ações quanto nas ações de controle corretivas referentes às áreas descritas nos macroprocessos finalísticos sob sua responsabilidade.

2. 19 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Os servidores a seguir listados, cujas assinaturas não foram apostas neste relatório, embora tenham atuado como membros da equipe, encontravam-se em licença médica ou em gozo de férias na data da geração final deste documento.

João Pessoa/PB, 26 de Julho de 2013.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado da Paraíba



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 Programação dos Objetivos e Metas

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

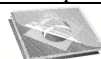
1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações referentes às principais ações realizadas pelo INCRA/SR-18

Fato

Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pelo INCRA/SR-18. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade e, relevância, além da vinculação à missão da UJ, com extensão correspondente a 93,39% do total das despesas executadas pela Unidade. A coluna “representatividade” apresenta o percentual de execução de cada ação em relação à execução total do programa ao qual está vinculada.

Programa	Ação	Finalidade	Forma de Implementação/detalhamento	Representatividade
2012 - Agricultura Familiar	4470 – Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária	Viabilizar a Assistência Técnica e a Extensão Rural às famílias dos Projetos de Assentamento, visando promover processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades agrícolas e não agrícolas, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais, contribuindo para a melhoria da renda, da segurança alimentar, da diversificação da produção e acesso as políticas públicas, visando alcançar a sustentabilidade econômica e socioambiental nos assentamentos da reforma agrária.	Direta e Descentralizada Efetivação de contratos, com entidades públicas estaduais ou entidades privadas com ou sem fins lucrativos, ou termos de cooperação, com instituições públicas federais, visando à prestação de serviços de assistência técnica, capacitação de assentados, elaboração dos Planos de Desenvolvimento de Assentamentos (PDA) ou Planos de Recuperação de Assentamentos (PRA) e supervisão e articulação das ações de ATER prestadas às famílias beneficiárias da Reforma Agrária; além de realizar por meio do INCRA, ou sob sua coordenação, o acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação dos resultados da execução da Ação do Programa.	100%
2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária	0427 - Concessão de Crédito – Instalação às Famílias Assentadas	Dar condições de subsistência e sustentabilidade às famílias assentadas pelo INCRA por	Forma de implementação não informada no cadastro de ações. Repasse de recursos financeiros às representações de trabalhadores rurais	81,30%



Programa	Ação	Finalidade	Forma de Implementação/detalhamento	Representatividade
		meio da concessão de crédito, em suas várias modalidades.	assentados para construção e recuperação de unidades habitacionais, compra de implementos e de insumos produtivos, bem como de gêneros alimentícios para subsistência das famílias antes da primeira colheita. Crédito concedido às famílias assentadas com apoio da assistência Técnica para a sua aplicação com a supervisão e fiscalização do Incra.	
	20S7 – Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária	Supervisionar, fiscalizar e acompanhar as famílias assentadas na aplicação adequada do Crédito de Instalação, bem como prestar serviços de assistência técnica tanto na elaboração do projeto quanto na edificação, na reforma ou na ampliação da habitação, nos projetos de assentamentos rurais.	Direta Deslocar equipes técnicas do Incra para orientar os assentados na correta aquisição dos produtos e serviços do crédito instalação; contratar entidades não governamentais e/ou profissionais da área de arquitetura, urbanismo e engenharia, para elaborar os projetos e acompanhar a construção, reforma e ampliação, visando otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno.	1,46%
	2105 Gerenciamento e do Cadastro Rural	Auferir qualidade e funcionalidades à organização do cadastro de imóveis rurais, tanto de particulares quanto de públicos, com vistas a melhor conhecer a estrutura fundiária e conferir maior segurança jurídica para o Serviço de Registro de Imóveis - SRI. Fiscalizar o cadastro, visando o cumprimento da função social da propriedade para subsidiar as ações de obtenção de terras; combater à grilagem de terras e o trabalho análogo ao de escravo; verificar a legalidade dominial dos imóveis rurais e a veracidade das informações declaradas; verificar o limite mínimo de parcelamento de imóvel rural e identificar os imóveis passíveis de ações de reforma agrária; gerir a Rede Nacional de Cadastro Rural; elaborar o Plano Geral de Estatísticas Cadastrais e estudos técnicos cadastrais.	Direta e Descentralizada Implementar instruções emanadas dos Manuais de Cadastro Rural e de Fiscalização Cadastral com vistas a verificação do cumprimento da função social plena; firmar convênios com Prefeituras Municipais, capacitar os servidores municipais e supervisionar o funcionamento; capacitar os servidores lotados nos Serviços de Cadastro Rural e Salas da Cidadania das Superintendências Regionais e Unidades Avançadas do Incra; supervisionar os serviços cadastrais prestados pelas unidades de atendimento do Incra; manter o Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR; imprimir e distribuir formulários e manuais de orientação aos proprietários de imóveis; coletar, transcrever e processar os dados no SNCR; emitir os Certificados de Cadastro de Imóveis Rurais - CCIR; lançar e cobrar taxas de	0,22%



Programa	Ação	Finalidade	Forma de Implementação/detalhamento	Representatividade
			serviços cadastrais; celebrar Acordos de Cooperação Técnica com órgãos estaduais de terras e órgãos federais.	
	2109 – Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas	Prestar assistência social, técnica e jurídica às famílias acampadas de trabalhadores rurais sem-terras, contribuindo para a garantia dos direitos humanos e buscando um processo de inclusão social e produtiva dessas famílias.	Direta Acompanhamento das demandas judiciais que envolvem questões possessórias coletivas, inclusive com deslocamentos in loco; apoio às famílias acampadas, com a distribuição gratuita de lonas plásticas e atividades que visem garantir a dignidade humana e inclusão social das famílias; acesso à expedição de documentos e políticas públicas sociais; apoio no transporte das famílias devido ao cumprimento de mandados judiciais de reintegração de posse, acordos para desocupação de imóveis ou mudança para assentamentos; acesso à educação básica e assistência técnica, visando qualificação para a produção sustentável.	0,59%
	8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	Prover ou recuperar a infraestrutura básica dos projetos de assentamento rural, necessária à viabilização do processo produtivo e do desenvolvimento sustentável.	Direta e Descentralizada Os trabalhos relativos ao desenvolvimento do projeto de assentamento são planejados e executados com a efetiva participação dos assentados, de modo a estimular o desenvolvimento da comunidade. A infraestrutura será implementada por meio da contratação de entidades e empresas prestadoras desse tipo de serviço, bem como, da realização de parcerias com outras esferas governamentais e não-governamentais, convênios junto a entidade representativa das famílias assentadas, sob supervisão e fiscalização pelos servidores do INCRA ou contratados.	11,40%

Fonte: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/sistemas/docs/cadacao2012/>

1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.2.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO



Formalização de contrato para gestão de bens e serviços de TI com a supressão de cláusula que trata da 'Garantia da Execução do Contrato', parte integrante dos instrumentos convocatórios.

Fato

É oportuno destacar que, de acordo com o Regimento Interno do Incra (Decreto n.º 6.812, de 3/4/2009), a autarquia possui uma Coordenação-Geral de Tecnologia e Gestão da Informação (DET), localizada em Brasília/DF. Também, que as aquisições dos bens de Tecnologia de Informação (TI) são centralizadas na unidade sede. Consequentemente, as análises relacionadas ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), à Política de Segurança da Informação (PSI) e ao Desenvolvimento de Sistemas foram feitas no âmbito da auditoria anual de contas do Incra Sede.

No que se refere à contratação e à gestão de serviços de Tecnologia de Informação, verificou-se que o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n.º 1631/2011 – Plenário, determinou ao Incra/SR-18 que anulasse o Contrato n.º 3/2008, firmado para a contratação de empresa especializada na área de informática, por se tratar de mera locação de mão de obra, com pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço. Também que, em substituição, promovesse procedimento licitatório na área de TI, com a remuneração dos serviços em função dos resultados obtidos, abstendo-se, por conseguinte, de prever mera locação de mão de obra e pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, sempre que a prestação do serviço puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado ou por nível de serviço alcançado.

Em decorrência do Acórdão em tela, o Incra/PB realizou em 2011 o Pregão Eletrônico n.º 06/2011, cujo objeto foi a *“contratação de serviços especializados em Tecnologia da Informação abrangendo o planejamento, implantação, operação e gestão de Suporte a Serviços, incluindo a função de Service Desk e estruturas para atendimento de retaguarda, visando prover o Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI-PB), do Instituto de Colonização e Reforma Agrária - Incra, de serviços especializados de atendimento técnico e gestão de Tecnologia da Informação, que se utilizará de Acordos de Níveis de Serviço (SLAs) e dos principais modelos de melhores práticas preconizadas pelo ITIL (Information Technology Infrastructure Library) para o controle e alinhamento desta contratação, de acordo com as especificações técnicas e condições de execução discriminadas em presente Termo de Referência”*.

No projeto básico do Pregão n.º 06/2011, foram explicitados os benefícios da contratação em termos de resultado para o Incra/PB e, em 14 de dezembro de 2011, o Incra/SR-18 celebrou o contrato “CRT/Incra/PB/nº63/2011” com a empresa OWLAS SYSTEM SOFTWARE INFORMÁTICA LTDA, CNPJ 06.347.226/0001-40, vencedora do Pregão, no valor de R\$ 239.984,64 (duzentos e trinta e nove mil, novecentos e oitenta e quatro reais e sessenta e quatro centavos), conforme publicação no Diário Oficial da União, em 2 de janeiro de 2012.

Na oportunidade, verificou-se a necessidade dos serviços e o cumprimento das instruções estabelecidas na IN 04/2010, de 12 de novembro de 2010, da Secretária de Logística da Informação, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal.



Entretanto, em decorrência da análise do Edital e dos respectivos anexos, em especial o anexo XI, que trata da minuta do contato, constatou-se que, em tempo de assinatura dos termos, foi suprimida a cláusula sexta, que trata das garantias estipuladas pela administração para a execução do contrato.

Causa

O Superintendente Regional, no exercício de suas competências regimentais, previstas no inciso XII, art. 132, do Regimento Interno do INCRA, celebrou o Contrato nº 63/2011, sem a inclusão de cláusula anteriormente prevista no instrumento convocatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Diante dos fatos, o gestor foi instado a se pronunciar, por meio da Solicitação de Auditoria (SA) nº 201305876/023, para apresentar as razões que justifiquem a supressão da “CLÁUSULA SEXTA – DA GARANTIA DE EXECUÇÃO DO CONTRATO”.

Em resposta às indagações, conforme o MEMORANDO/Nº.26/2013/Adm/INCRA/SR-18/PB, de 13 de maio de 2013, o gestor assim justificou:

“A fim de atendermos a solicitação de auditoria da CGU, informamos a V.Sª no intuito de subsidiar os trabalhos desta auditoria, que a Clausula Sexta – da Garantia de Execução de Contrato não foi suprimida dos autos, O Contrato “CRT/INCRA/PB/Nº 63/2011”, assinado em 14 de dezembro de 2011, fls (374 – 385), tem a clausula oitava – da medição, da liquidação e do pagamento, em seu parágrafo 7, consta a seguinte redação:

CLAUSULA OITAVA – DA MEDIÇÃO, DA LIQUIDAÇÃO E DO PAGAMENTO

*7. A CONTRATADA, deverá, durante toda a execução do contrato, manter atualizada a vigência da **garantia contratual** de que trata a Cláusula Sexta deste contrato.*

Para tanto, o que deverá ter ocorrido no período contratado deste objeto, foi um erro de digitação, inclusive um erro de auto referência de indicador não válida apresentada, mas este contrato está regido pela Lei nº 8.666/93, onde “estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, e, em seu art. 56, § 1º, II, III, da Lei nº 8.666/93, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

Contudo, desde já, ficamos a disposição para quaisquer informações que forem pertinentes ao âmbito deste Setor.”(sic)

Análise do Controle Interno

Analisando-se a resposta apresentada pela Unidade Jurisdicionada, esta equipe de auditoria refuta as alegações da Unidade de que “(...) a Clausula Sexta – da Garantia

de Execução de Contrato não foi suprimida dos autos”, uma vez que, ao se comparar o que versa a Cláusula Sexta, conforme se demonstra a seguir, verifica-se que a redação é díspar.

ANEXO XI – MINUTA DO CONTRATO
CLÁUSULA SEXTA – DA GARANTIA DE EXECUÇÃO DO CONTRATO 1. A CONTRATADA deve apresentar à Administração do CONTRATANTE, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis , contado da data da assinatura do contrato,
Processo nº 54320.000691/2011-19 – fl. 183 (verso)

CONTRATO CRT/INCRA/PB/Nº63/2011
CLÁUSULA SEXTA – DOS ENCARGOS DAS PARTES 1. As partes devem cumprir fielmente as cláusulas avençadas neste contrato, respondendo pelas conseqüências de sua inexecução total ou parcial. 2. A CONTRATADA, além de observar as obrigações previstas no Anexo II – Especificações Técnicas do edital do Pregão Eletrônico n.º 06/2011, deve: 2.1. formalizar a indicação de preposto da empresa e substituto eventual para a coordenação dos serviços e gestão administrativa do contrato;
Fonte: Processo nº 54320.000691/2011-19 – fl. 375

Tal situação demonstra fragilidades nos papéis e responsabilidades dos agentes envolvidos na gestão administrativa do Incra/SR-18, em especial na formalização dos contratos, visto que não foram observados os seguintes normativos da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993:

- A licitação destina-se a garantir a observância da vinculação ao instrumento convocatório (Art. 3º);
- A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada (Art. 41); e
- As garantias oferecidas para assegurar a execução do contrato, quando exigida, devem constar em cláusula contratual (Art. 55,VI)

Recomendações:

Recomendação 1: Incluir, por meio de aditivo ao contrato CRT/Incra/PB/nº 63/2011, a cláusula de garantia prevista no edital do pregão nº 06/2011.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO



Intempestividade no cadastramento dos procedimentos administrativos Disciplinares e nas atualizações de atos e informações do Sistema CGU-PAD

Fato

No que se refere ao efetivo cadastramento e atualização das informações dos processos disciplinares no Sistema CGU-PAD, após pesquisa realizada no referido sistema em 16/04/2013, cotejadas com as informações apresentadas pela Unidade por meio do Ofício/INCRA/SR—18/G/Nº 1.218/2012, de 04/10/2012, constatou-se o que se segue:

De forma resumida estão pendentes de cadastramento:

Nº	Nº Processo	Data de Instauração
01	54320.000382/2011-49	Instaurado por meio da Portaria/INCRA/SR-18/Nº 017, de 19/09/2011, publicada no B. S. nº 40, de 03/10/2011.
02	54320.000212/2011-64	Instaurado por meio da Portaria/INCRA/SR-18/Nº003, de 17/02/2011, publicada no B. S. nº 08, de 21/02/2011.

Sistema CGU/PAD

Além disso, os registros estão incompletos e/ou desatualizados:

Nº	Nº Processo	Portaria Instauradora	Registro Intempestivo	Registro Incompleto e/ou desatualizado
01	54320.000213/2011-17	Portaria nº 03, de 17/02/2011, publicada no BS de 21/03/2011.	Cadastramento no Sistema CGU/PAD em 19/08/2011.	Ausência o cadastramento de portarias e de fases do processo.
02	54320.000214/2011-53	Portaria nº 03, de 17/02/2011, publicada no BS de 21/02/2011.	Cadastramento no Sistema CGU/PAD em 24/10/2011.	Ausência de cadastramento de portarias.

Cabe destacar que a Portaria CGU nº 1.043, de 24/07/2007, trata no tema nos seguintes termos:

“Art. 1º As informações relativas a processos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, criado por meio do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, deverão ser gerenciadas por meio do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD.

§ 1º Para os fins desta Portaria, entende-se por:

I - Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU/PAD: sistema informatizado que visa registrar as informações sobre os processos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal;

§ 3º As informações deverão ser registradas no CGU-PAD no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam”.

(...)

Art. 4º Aos órgãos cadastradores referentes aos Ministérios são estabelecidos os seguintes prazos para o registro das informações relativas



aos processos disciplinares no CGU-PAD, a contados a partir da publicação desta Portaria:

I - para os processos disciplinares em curso, instaurados após a publicação desta Portaria, sessenta dias;

II - para os processos disciplinares em curso, instaurados antes da publicação desta Portaria, noventa dias;

III - para os processos disciplinares encerrados em 2006 e 2007, antes da vigência desta Portaria, cento e vinte dias.

O assunto também foi abordado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/INCRA por meio da PORTARIA/INCRA/P/Nº 290, de 26/08/2008, a qual estabelece no paragrafo 1º do seu art. 2º:

“As informações sobre os atos deverão ser registradas no Sistema no prazo de trinta dias, a contar de sua ocorrência ou da data da sua publicação.”

Depreende-se, dos normativos citados que os órgãos do Poder Executivo Federal estão obrigados a cadastrar no Sistema CGU-PAD, nos prazos estabelecidos nas referidas portarias, todos os procedimentos disciplinares instaurados no âmbito de suas competências administrativas. Além disso, os atos realizados pela comissão durante o apuratório devem ser registrados no prazo máximo de 30 (trinta) dias a contar ocorrência.

Causa

O Superintendente do INCRA/SR-18 deixou de acompanhar os processos administrativos disciplinares instaurados no âmbito da Unidade, quando não adotou medidas para que fossem encaminhados tempestivamente para cadastramento no Sistema CGU/PAD. Cabe ressaltar que a referida competência está revista no inciso XIV, art. 132 do Regimento Interno do INCRA.

Manifestação da Unidade Examinada

Considerando o descumprimento dos prazos estabelecidos para cadastramento e atualização das informações no Sistema CGU-PAD dos feitos disciplinares instaurados, durante o trabalho de campo, a equipe de auditoria solicitou à Unidade esclarecimentos acerca da situação constatada.

Em resposta, o INCRA/SR-18, apresentou as informações a seguir:

“(...) que após treinamento realizado no dia 02 de junho de 2011, em Brasília-DF, efetuamos o cadastramento de 02 (dois) processos que haviam sido disponibilizados pela SR-18/G. Na oportunidade, registramos que o INCRA/PB não dispõe de uma comissão específica para acompanhamento e atualização de procedimentos administrativos disciplinares no Sistema CGU-PAD, sendo que as duas servidoras capacitadas se encontram desenvolvendo outras atribuições: uma (E.S.) executando tarefas correlatas SR-18/A-3, com grande demanda de atividades e outra (S.T.N.C.) integrando Comissões de Processos Administrativos – PAD, desde setembro/2011”. (Substituídos os nomes dos servidores informados no ofício por suas iniciais).



Além disso, relacionou as providências adotadas em relação ao cadastramento dos processos no Sistema CGU-PAD:

a) Processo nº 54320.000382/2011-49

“Efetuado o cadastro, com a inclusão e anexação de documentos, bem como informado a fase atual”. (sic).

b) Processo nº 54320.000212/2011-64

“Já estava cadastrado, porém está desatualizado. O referido processo está no INCRA/Sede, apenso ao de nº 54000.001091/2011-91, este relativo a PAD”.(sic)

c) Processo nº 54320.000213/2011-17

“Efetuado inclusão e anexação de portarias, relatórios e pareceres, bem como atualizadas as fases dos processos”.

d) Processo nº 54320.000214/2011-53

“Cadastrado em Brasília, porém está desatualizado. O referido processo se encontra apenso ao de nº 54000.001090/2011-46, referente a PAD que esta sendo conduzido por uma Comissão instalada no INCRA/Sede”.

Informou ainda que *“os processos que se encontram no INCRA/Sede, serão atualizados pela servidora E.S., uma vez que a mesma estará se deslocando a Brasília-DF, no próximo dia 06/05/2013, a fim de integrar equipe de trabalho existente na Divisão de Procedimentos Disciplinares – GABT-1, no período de 06 a 17.05.2013, conforme Memo. 904/2013/GAB”.*

Por fim, informou que *“foram tomadas as providências necessárias quanto as atualizações pendentes, com ressalva para os processos de nº. 54320.000212/2011/17 e nº 54320.000214/2011-17, que encontram-se na Sede do INCRA em Brasília, cujas atualizações serão providenciadas quando do deslocamento da servidora E.S., a Brasília, no próximo dia 06/05/2013, conforme documento em anexo”.*

Análise do Controle Interno

Inicialmente, impende registrar que a constatação em tela não trata da ausência de comissão específica para acompanhamento e atualização de processos disciplinares no Sistema CGU-PAD, mas sim, da procrastinação para cadastramento dos feitos disciplinares instaurados no âmbito da Unidade.

No que tange à justificativa de que a Unidade não possui comissão específica para acompanhamento dos processos e efetiva atualização das informações no Sistema CGU/PAD, a princípio não pode ser aceita pela equipe de auditoria. Em primeiro lugar porque a legislação em vigor não exige comissão para cadastramento de procedimentos disciplinares, como parece entender a Unidade. Por outro lado, em razão de a Unidade possuir nos quadros funcionais, 02 (dois) servidores capacitados e designados pelo

Superintendente do INCRA/PB, conforme competência que lhe é atribuída pelo art. 6º da Portaria/INCRA/P/Nº 290, de 26/08/2008, para o exercício das referidas atribuições.

Quanto ao exercício de outras atribuições correlatas pelos servidores designados como cadastradores dos processos disciplinares e a grande demanda de trabalho desenvolvida por esses servidores, também não são justificativas válidas para o descumprimento por parte da Unidade das obrigações estabelecidas por meio das Portarias nºs. 1.043, de 24/07/2007, da CGU e da Portaria/INCRA/P/Nº 290, de 26/08/2008, considerando que não restou demonstrado que a Unidade tenha adotado providências efetivas para solucionar o problema.

Ainda sobre o assunto, a Unidade reconhece que após a capacitação dos servidores cadastradores, apenas 02 (dois) processos foram disponibilizados para cadastramento. Ou seja, a Unidade não disponibiliza tempestivamente aos operadores do Sistema CGU/PAD os autos processuais para o efetivo registro. De relevo destacar que a não disponibilização dos processos para cadastramento vai de encontro às determinações estabelecidas pela Portaria INCRA/P/Nº 290, de 26/08/2008, que dispõe no seu parágrafo 2º, art. 2º que *“para fins de registro das informações, os autos dos procedimentos disciplinares deverão ser levados ao conhecimento do usuário cadastrador responsável, sempre quando instaurados, devolvidos pelas comissões processantes ou julgados”*.

Apresentados os esclarecimentos pela Unidade, a equipe de auditoria realizou em 06/05/2013 nova pesquisa no Sistema CGU – PAD, na qual verificou que a Unidade realizou o cadastramento parcial do processo do nº. 54320.000382/2011-49 em 30/04/2013, visto que restaram pendentes de cadastramento os nomes dos servidores envolvidos nas supostas irregularidades.

Com relação ao processo nº 54320.000212/2011-64, verificou-se que o processo foi cadastrado no Sistema CGU/PAD em 09/09/2011, conforme informação prestada pela Unidade. No entanto, restam pendentes de cadastramento as fases processuais e os nomes dos agentes supostamente envolvidos nas irregularidades.

No que se refere ao processo nº 54320.000213/2011-17, verificou-se que a Unidade efetuou o cadastramento das informações pendentes. No entanto, não sanou a inconsistência em relação à data da publicação da portaria instauradora, conforme informação apresentada à Unidade por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305876/016, de 29/04/2013.

Quanto ao processo nº 54320.000214/2011-53, verificou-se que a Unidade atualizou as informações no Sistema CGU/PAD, sanando as pendências de cadastramento.

Conforme se verifica, dentre os 04 (quatro) processos analisados pela equipe de auditoria, após apresentação de providências pela Unidade, 03 (três) ainda permanecem com pendências relativas ao cadastramento no Sistema CGU/PAD. Além disso, a Unidade não cumpriu em nenhum dos casos os prazos estabelecidos pela Portaria CGU



nº 1.043, de 24/07/2007, para cadastramento dos processos e atualização das informações no Sistema CGU/PAD.

Por todo exposto, de forma geral, pode-se inferir que o INCRA/PB vem descumprindo o art. 4º, que estabelece os prazos para cadastramento dos processos disciplinares, bem como o art. 1º, parágrafo 3º da Portaria CGU nº 1.043, de 24/07/2007, que estabelece o prazo de 30 (trinta) dias para cadastramento das informações referentes aos atos realizados durante os apuratórios no Sistema CGU/PAD, a contar da ocorrência.

Em assim sendo, a equipe de auditoria mantém a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Cadastrar e manter atualizados os registros no Sistema CGU-PAD da totalidade dos processos disciplinares instaurados no âmbito da Unidade, atentando à qualidade dos dados registrados, bem como à tempestividade exigida por meio do art. 1º, §3º, da Portaria nº 1.043, de 24/07/2007.

Recomendação 2: Cadastrar as fases processuais e o nomes dos agentes supostamente envolvidos nas irregularidades apuradas no processo nº 54320.000212/2011-64.

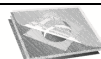
2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Descumprimento de recomendações da CGU

Fato

Com intuito de verificar a adequada e oportuna implementação, por parte do INCRA/SR-18, das recomendações efetuadas pela CGU por meio do Relatório de Auditoria nº 201203482 (avaliação de contas – exercício 2011), foi analisada a situação atual de cada uma das recomendações emanadas no referido relatório, cujos resultados demonstram que 60% restam pendentes de atendimento por parte da Unidade:

Item	Descrição Sumária	Recomendação	Situação Atual da Recomendação
1.1.1.1.	Não adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações de obras e serviços de engenharia.	Recomendamos ao INCRA/PB que adote critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações de obras e serviços de engenharia, conforme disposto na Instrução Normativa nº 01 da SLTI/MPOG, de 19/01/2010.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.
2.1.1.1	Realização de despesas por meio de Suprimento de Fundos – Cartão Corporativo do Governo Federal, no montante de R\$ 16.676,63, sem observância do caráter de excepcionalidade.	Recomendamos ao INCRA/PB abster-se de autorizar a execução de despesas por meio de suprimento de fundos quando possam ser subordinadas ao processo normal de execução.	Atendida
		Recomendamos ao INCRA/PB que adote critérios de planejamento das compras e controle do almoxarifado de materiais para manutenção da Unidade.	Atendida
3.1.1.1.	Ausência de atualização no SPIUnet do cadastro do imóvel sob	Recomendamos ao INCRA/PB que regularize a área do imóvel sede perante a Prefeitura Municipal de João Pessoa/PB.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.



responsabilidade do INCRA/PB.	Recomendamos ao INCRA/PB que atualize a avaliação do imóvel RIP n.º 2051001335001 e institua rotinas para que o procedimento seja realizado com a periodicidade estabelecida na Orientação Normativa GEADE-004/2003 e na Macrofunção 021107 do Siafi.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.
-------------------------------	---	---

Sobre o assunto, cabem os seguintes esclarecimentos:

Por meio do Ofício n.º 22.758/2012/CGU-R/PB/CGU-PR, de 08/08/2012, solicitou-se à Unidade o encaminhamento do Plano de Providências Permanente, contemplando os itens do Relatório Anual de Contas n.º 201203482/2012, exercício auditado 2011, para os quais foram formuladas as referidas recomendações.

Em relação ao expediente encaminhado à Unidade, não houve, dentro do prazo concedido inicialmente, o recebimento do documento solicitado, motivo pelo qual foi encaminhado o Ofício 35.057/2012/CGU-R/PB/CGU-PR, de 22/11/2012, reiterando a solicitação.

Em resposta, por meio do Ofício/INCRA/SR-18/G/N.º 1.530/2012, de 13/12/2012, o INCRA/PB, por meio de seu Superintendente Regional, informou que estava adotando providências para cumprir as recomendações formuladas no Relatório de Auditoria Anual de Contas n.º 201203482/2012. No entanto, apenas encaminhou em anexo ao referido ofício, relatório com informações acerca de medidas já adotadas e em andamento para regularizar a situação do imóvel registrado sob o RIP n.º 2051.00133.500-1, que teve sua última avaliação realizada em 02/08/2002.

No que se refere à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental, por meio do OF/INCRA – SR-18/PBG/N.º 1.531/2012, de 13/11/2012, o Gestor informou que não incluiu tais critérios nos editais para licitação de obras e serviços de engenharia no exercício de 2012. Também não informou a adoção de quaisquer providências visando à implementação da recomendação.

Com relação às recomendações que tratam da utilização do Cartão Corporativo, não houve qualquer pronunciamento do Gestor.

Assim, por meio da Nota Técnica n.º 2.890, de 26/12/2012, a CGU apresentou seu posicionamento acerca do atendimento das recomendações, ocasião em que foi concedido prazo até 20/02/2013 para atendimento dos itens 1.1.1.1 e 2.1.1.1. No que se refere ao item 3.1.1.1, foi concedido o prazo até 30/06/2013, condicionado à apresentação de documentos oficiais que comprovassem as medidas até então adotadas, uma vez que, na ocasião, a Unidade não apresentou tais documentos

Causa

O Chefe da Divisão de Administração, no exercício de suas competências regimentais, previstas na letra "c" do inciso II, do art. 114, do Regimento Interno do INCRA, não adotou medidas suficientes e tempestivas para avaliação do imóvel RIP n.º 2051001335001, bem como para inserção de critérios de sustentabilidade ambiental na contratação de obras e serviços de engenharia.



Manifestação da Unidade Examinada

Ante o exposto e, considerando que a Unidade não encaminhou os documentos comprobatórios das medidas adotadas para dar cumprimento às recomendações, inclusive à referente ao Item 3.1.1.1, razão que condicionava a dilação do prazo, durante o trabalho de campo, a equipe de auditoria solicitou por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305876/002, de 12/04/2013, informações atualizadas acerca das providências adotadas para dar cumprimentos às referidas recomendações.

O Superintendente do INCRA/SR-18 se pronunciou por meio do OFÍCIO/Nº 378/2013/INCRA/SR-18/G, de 23/04/2013, nos seguintes termos:

“1.1.1.1 – Recomendação para adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações de serviços e obras de engenharia.

R. Os procedimentos licitatórios no exercício de 2012 foram realizados segundo a Lei nº 8.666/93 e alterações e dizem respeito a contratação de infraestrutura básica em projetos de assentamentos, especificamente: abastecimento d’água, recuperação de açudes e de estradas de acesso, cujos projetos técnicos cumprem as exigências normativas da Associação brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Da análise da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010, e editais correlatos às tomadas de preços, estas Obras não são de natureza de construção predial, portanto não se aplicam os incisos I, II, III, IV, V, VIII e IX do art. 4º do Capítulo II da referida IN. Considera-se ainda como fator/critério de sustentabilidade, por ocasião, da elaboração de projeto básico, o menor impacto ambiental possível no meio/assentamento objeto da obra, bem como a análise quanto aos insumos empregados, sempre tendo como referência a durabilidade das obras. Nas licitações objeto da ação Terra do Sol, onde há a construção predial, foram exigidas na planilha referencial de serviços utilização de lâmpadas econômicas, esquadrias de ferro em substituição às de madeira de energia com ramal de entrada próprio. Para futuros editais será incluída a IN/SLTI/MOPG 01/2010, conforme recomendação expedida na Nota Técnica CGU 2890, de 26 de dezembro de 2012.”(sic)

“2.1.1.1 – Recomendação para que a Superintendência se abstenha de executar despesas via suprimento de fundos e que adote critérios de planejamento de compras e controle do almoxarifado.

Esta Superintendência acata as recomendações, no que diz respeito à redução de realização de despesas, através de suprimentos de fundos, tendo em vista, que grande parte desse valor foi destinada a compra de material fotográfico, utilizado nos diversos mutirões do Programa Nacional de documentação da trabalhadora rural, material, este, que não existia em estoque no almoxarifado, porém, em outubro de 2012, foi providenciada uma compra através da Dispensa de Licitação nº 13 (Processo: 54320.001026/2012-23), abolindo assim, o uso do suprimento para estas despesas. Para o exercício de 2013, estão sendo adotados critérios de planejamento para compras da unidade, de forma que o uso do suprimento atenda o caráter de excepcionalidade da despesa, respeitando o que impera nos incisos I, II e III do Art. 45 do Decreto nº. 93.872/1986. Ressalte-se que o valor do suprimento de fundos utilizado no exercício de 2012 foi de apenas R\$ 12.228,48, conforme informado no relatório de Gestão, folha nº 108, o que representa que as medidas propostas pela CGU vem sendo atendidas. O valor de R\$ 16.676,63, refere-se ao exercício de 2011 e não 2012”.(sic).

“3.1.1.1 – Recomendações para que a Superintendência regulariza a área do imóvel sede perante a Prefeitura Municipal, que atualize a avaliação do imóvel e institua rotinas para que o procedimento seja realizado com periodicidade exigida nos normativos legais.



Com relação a este assunto recorrente, o INCRA/PB informa que continua sendo adotadas as medidas necessárias ao saneamento de pendências junto à Prefeitura Municipal de João Pessoa para regularização de situação cadastral do imóvel sede. Após providenciados os documentos inicialmente exigidos pela PMJP, não foi possível protocolar o requerimento de regularização, uma vez que foi solicitado adicionalmente documento comprobatório de licenciamento junto a Secretaria do Meio Ambiente – SEMAM, o qual está sendo providenciado. Desta forma, o Incra/PB pretende atender com o estabelecido na Nota Técnica nº 2890, encaminhada através do Ofício nº 38512/CGU-R/PB/CGU-PR, que estabeleceu um prazo até de 30/06/2013 para cumprimento desta pendência”.(sic)

Análise do Controle Interno

Da análise das informações apresentadas pelo gestor em itens específicos deste Relatório, restou evidenciado que a Unidade não cumpriu as recomendações referentes aos Itens 1.1.1.1 e 3.1.1.1, emanadas por esta CGU no Relatório Anual de Contas nº. 201203482.

No que se refere às recomendações estabelecidas no Item 2.1.1.1, que trata da utilização do Cartão Corporativo, após análise dos processos nºs. 54320.000556/2012-54, 54320.000105/2012-17, 54320.000178/2012-17, 54320.000844/2012-17, 54320.000263/2012-77, 54320.000856/2012-33 e, 54320.000267/2012-77, não foram identificadas inconformidades.

Diante do exposto, mantém-se a constatação em relação à não implementação das recomendações referenciadas nos Itens 1.1.1.1 e 3.1.1.1. Diante do exposto, mantém – se à constatação em relação à não implementação das recomendações referenciadas nos Itens 1.1.1.1 e 3.1.1.1.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar as recomendações emanadas pela CGU por meio do Relatório de Auditoria nº.201203482, itens 1.1.1.1 e 3.1.1.1.

3 GESTÃO PATRIMONIAL

3.1 BENS IMOBILIÁRIOS

3.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

O imóvel de uso especial do INCRA está com avaliação vencida

Fato

A Superintendência Regional do INCRA SR-18 na Paraíba tem, sob sua responsabilidade, um único imóvel, classificado como “Bem de Uso Especial”, registrado no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet sob o RIP nº 2051.00133.500-1, cuja utilização é abrigar a sede dessa instituição neste Estado.



O imóvel permanece com a avaliação vencida desde 02/08/2000, portanto, há , 12 anos, em desacordo com o estabelecido pela Orientação Normativa GEADE-004/2003, de 25/03/2003, a qual dispõe que a avaliação dos imóveis para fins cadastrais é válida por 24 (vinte e quatro) meses, sem prejuízo das orientações contidas no Manual SIAFI (macrofunção: 021107), que trata da obrigatoriedade da periodicidade das avaliações e reavaliações dos imóveis públicos cadastrados no SPIUnet, a fim de que seus valores estejam em consonância com mercado o imobiliário.

Em que pesem as recomendações deste Controle Interno desde a Auditoria Anual de Contas do exercício de 2010 para que o INCRA SR-18 atualize o cadastro do imóvel no SPIUnet, por ocasião da Auditoria Anual de Contas, referente ao exercício de 2011, o gestor informou, por meio do OF/INCRA/SR-18/PB/G/Nº 597/2012, de 07/05/2012, que havia solicitado à SPU/PB (Secretaria do Patrimônio da União no Estado da Paraíba) a indicação de servidor técnico especializado para auxiliar nos trabalhos, sob a alegação de que não havia servidor do INCRA com perfil técnico para o tratamento da demanda. Todavia, o fez somente em 22/07/2012, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-18/G/Nº 971/2012, ou seja, após 02 (dois) meses da informação prestada à CGU.

Em 11/06/2011, após ação de auditoria deste Controle Interno, foi instituída, pela Unidade, a primeira comissão com a finalidade de reavaliar o imóvel. A partir daí, ocorreram uma sucessão de Ordens de Serviço, visando à revogação de atos anteriores e à instituição de novas comissões, todas com a finalidade de reavaliar o imóvel.

Neste sentido, foram emitidas as Ordens de Serviço nº. 15/2011, de 11/07/2011, que foi revogada; n.º 041/2011, de 26/12/2011, que em 25/01/2012 apresentou Relatório Final, no qual já informava a existência de divergência entre a metragem da área construída registrada na Prefeitura de João Pessoa/PB e a área efetivamente construída do imóvel; n.º 037/2012, de 08/03/2012, que também foi revogada e, por último a de n.º 050/2012, de 16/05/2012, ainda em vigor.

No que se refere aos trabalhos desenvolvidos pela Comissão atual, o gestor informou as medidas já adotadas e outras providências em encaminhamento, especialmente em relação à regularização do imóvel perante a Prefeitura Municipal de João/PB. No entanto, não apresentou documentos comprobatórios de tais medidas, a exemplo: cópias dos ofícios encaminhados e recebidos; da ordem de serviço INCRA/18/Nº 050/2012, de 16/05/2012; das atas das reuniões realizadas com a Prefeitura Municipal de João Pessoa/PB, ou outros documentos que as substituam; dos protocolos porventura existentes; ou outros documentos capazes de atestar as providências porventura adotadas.

Causa

Fragilidade nos controles internos relativos à gestão do patrimônio imobiliário, tendo em vista a omissão do Chefe da Divisão de Administração em instituir e capacitar pessoal, na unidade, para tratar das questões relativas ao patrimônio imobiliário.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n.º 378/2013/INCRA/SR-18/G, de 23.04.2013, o gestor informa que *“Com relação a este assunto recorrente, o INCRA/PB informa que*



continua sendo adotadas as medidas necessárias ao saneamento de pendências junto à Prefeitura Municipal de João Pessoa para regularização de situação cadastral do imóvel sede. Após providenciados os documentos inicialmente exigidos pela PMJP, não foi possível protocolar o requerimento de regularização, uma vez que foi solicitado adicionalmente documento comprobatório de licenciamento junto a Secretaria de Meio Ambiente-SEAM, o qual está sendo providenciado. Desta forma, o Incra/PB pretende atender com o estabelecido na Nota Técnica nº 2890, encaminhada através do Ofício nº 38512/CGU-R/PB/CGU-PR, que estabeleceu um prazo até de 30/06/2013 para cumprimento desta pendência.” (sic)

Análise do Controle Interno

Permanece a constatação. Em razão do prazo concedido por força do Plano de Providências Permanente, referente ao exercício de 2011, caberá ao gestor comunicar a este Controle Interno o saneamento da pendência.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que o INCRA/PB atualize a avaliação do imóvel RIP n.º 2051001335001 e institua rotinas para que o procedimento seja realizado com a periodicidade estabelecida na Orientação Normativa GEADE-004/2003 e na Macrofunção 020330 do Siafi, de forma a atender à seguinte observação: a avaliação dos imóveis para fins cadastrais e contábeis é válida pelo prazo de 2 anos, conforme Orientação Normativa GEADE-004/2003; e, segundo o manual do SIAFI (Macrofunção "020330"), as reavaliações devem ser feitas utilizando-se o valor justo ou o valor de mercado na data de encerramento do Balanço Patrimonial, pelo menos a cada 4 anos, para as contas ou grupos de contas cujos valores de mercado não variarem significativamente em relação aos valores anteriormente registrados.

4 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

4.1 MOVIMENTAÇÃO

4.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Deficiência da força de trabalho da Superintendência Regional.

Fato

A força de trabalho existente no Incra/PB não atende a demanda de atividades exigidas para o órgão. Nesse sentido, verificou-se a necessidade de recomposição do quadro, tendo em vista a carência de servidores, uma vez que o número de egressos nos últimos três anos soma 29 servidores, contra 9 ingressos no mesmo período.

Ainda, impactando a força de trabalho da Superintendência Regional, verificou-se a existência de 1 (um) servidor removido a pedido, 1 (um) em licença não remunerada e 6 (seis) que foram deslocados para outras unidades da federação para atuarem em processos de sindicâncias administrativa e/ou disciplinar.

Além disso, observa-se que a UJ possui atualmente 56 servidores de cargo efetivo na faixa etária de 51 a 60 anos e 28 servidores acima de 60 anos, convergindo



para uma potencialidade de 84 servidores próximos da aposentadoria para os anos seguintes. Tal número representa 66% dos servidores em cargo efetivo que se habilitam ao quadro de inativos.

4.1.2 PROVIMENTOS

4.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Descumprimento pela Unidade dos prazos previstos no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007 para registro no SISAC de atos de pensões e aposentadorias.

Fato

Para fins de registro no SISAC, foi analisada a totalidade de atos de pessoal emitidos durante o exercício de 2012. Com efeito, constatou-se que a Unidade descumpriu o prazo previsto no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007 (60 dias contados da data da publicação do ato) para registro de 08 (oito) dos 10 (dez) atos realizados, conforme demonstrado a seguir:

Nº Ato	Tipo de Ato	Data da Publicação do Ato (1)	Registro no SISAC (2)	Dias entre (1) e (2)
10002448-04-2012-000007-7	Aposentadoria	15/06/2012	24/09/2012	101
10002448-04-2012-000008-5	Aposentadoria	15/06/2012	24/09/2012	101
10002448-04-2012-000003-4	Aposentadoria	06/02/2012	13/04/2012	67
10002448-04-2012-000009-3	Aposentadoria	15/06/2012	25/09/2012	197
10002448-04-2012-000004-2	Aposentadoria	15/06/2012	16/08/2012	62
10002448-04-2012-000010-7	Aposentadoria	15/06/2012	25/09/2012	102
10002448-04-2012-000002-5	Pensão Civil	11/01/2012	22/03/2012	71
10002448-04-2012-000006-8	Pensão Civil	06/06/2012	20/08/2012	75
10002448-04-2012-000005-0	Pensão Civil	03/07/2012	20/08/2012	48
10002448-04-2012-000001-7	Pensão Civil	11/01/2012	10/02/2012	30

Fonte: Pesquisa SISAC e DOU

Verificou-se, também, que a Superintendência Regional não encaminhou a esta Controladoria os processos físicos das pensões e aposentadorias em tela, necessários para a emissão de parecer do controle interno previsto na IN/TCU nº 55/2007.

Causa

O Chefe de Divisão de Administração não adotou providências para que as aposentadorias e pensões concedidas pela Superintendência Regional na Paraíba/SR-18/PB fossem registradas no Sistema SISAC do Tribunal de Contas da União – TCU e para que fossem enviados os processos físicos à CGU/Regional-PB dentro dos prazos estabelecidos pela Instrução Normativa nº 55/2007.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305876/010, por meio do Ofício/nº 426/2013/INCRA/SR-18/G, de 26/04/2013, o Superintendente Regional do INCRA/PB encaminhou o MEMO/INCRA/SR-18/A-1Nº 29/13, de 25/04/2013, do Serviço de Desenvolvimento Humano, que informou o seguinte:

Em resposta a Solicitação de Auditoria nº 201305876/010 de 25/04/2013, onde requer esclarecimentos/justificativas referente – Item 01, o gestor informou:

a) Os registro no SISAC em descumprimento ao que dispões o art. 7º da IN/TCU nº 55/07, ocorreu por acúmulo de serviço no Setor de Serviço de Desenvolvimento Humanos da SR-18/A, pois todas as atividades correlatas



ao mesmo, em especial, o acesso ao Sistema em referência, são realizadas por um único servidor (sic).

b) Informação referente ao não envio dos processos de aposentadoria e pensão a Controladoria – Regional da União: A SR/A-1, até então, entendia que tais processos eram apreciados por ocasião de auditorias nesta Regional” (sic).

Análise do Controle Interno

Entende-se que as razões apresentadas não dispensam a Unidade do cumprimento dos prazos, visto que a IN/TCU nº 55/2007 não prevê tais exceções. Assim, cabe transcrever parte do art. 7º da referida Instrução Normativa:

“As informações pertinentes aos atos de admissão, inclusive de contratados por tempo determinado ao amparo da Lei nº 8.745, de 09 de dezembro de 1993, e concessão deverão ser cadastrados no Sisac e disponibilizados para o respectivo órgão de controle interno no prazo de 60 (sessenta) dias, contados:

I- da data de sua publicação ou, em sendo esta dispensada, da data de assinatura do ato(...)”

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir rotinas junto ao Serviço de Desenvolvimento Humano da Superintendência no sentido de que sejam cumpridos os prazos estabelecidos na IN/TCU nº 55/2007 para registro no Sistema SISAC das informações relativas às aposentadorias e às pensões concedidas no âmbito da Unidade, como também para o envio ao Controle Interno dos processos físicos correspondentes.

5 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

5.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

5.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

5.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de publicação, em jornais de grande circulação estadual e regional, dos extratos da publicidade de Tomadas de Preço para contratação de execução de obras em assentamentos do INCRA no interior da Paraíba

Fato

Por meio da análise de processos licitatórios realizados no exercício de 2011, cujos contratos foram firmados no exercício de 2012, verificou-se que as Tomadas de Preço, a seguir descritas, não atendem ao princípio da publicidade, consoante dispõe a Lei 8.666/93, Art. 21, Inciso III.

Número	Tipo	Objeto	Lote(s)	Valor (R\$)	Vencedora
002/2011	Menor preço	Melhoria em sistemas de abastecimento de água em assentamentos do INCRA no Estado da	03	994.219,90	Impermanta Construções e Serviços Ltda (CNPJ 04.635.673/0001-79)



		Paraíba			
004/2011	Menor preço	Recuperação de estradas em assentamentos do INCRA no Estado da Paraíba	04	1.098.535,75	Impermanta Construções e Serviços Ltda (CNPJ 04.635.673/0001-79)
012/2011	Menor preço	Construção de Cisternas de Placas em assentamentos do INCRA no Estado da Paraíba	04	1.474.611,33	Impermanta Construções e Serviços Ltda (CNPJ 04.635.673/0001-79)
014/2011	Menor preço	Construção da Casa de Beneficiamento de Leite do assentamento Riacho da Cruz, no município de Barra de Santa Rosa/PB	Único	584.557,46	Construdantas Construção e Incorporação Ltda (CNPJ 04.023.803/0001-12)

Em todas as Tomadas de Preço analisadas, o INCRA SR-18 não deu publicidade aos certames em jornal diário de grande circulação no Estado da Paraíba e em jornal de circulação na região onde estão sendo realizadas as obras, apesar da existência desses veículos de comunicação tanto na capital (com abrangência estadual), quanto em Campina Grande, cidade do interior mais próxima dos locais de execução dos objetos dos certames. A unidade jurisdicionada publicou o extrato do edital do certame unicamente no Diário Oficial da União, em afronta ao disposto no Art. 21, Inciso III, da Lei de Licitações.

Isso demonstra que não foi dada a devida publicidade aos certames, de forma a ampliar a competitividade das Tomadas de Preço e a oportunizar a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração, consoante Art. 3º da Lei nº 8.666/93. A tabela a seguir explicita a quantidade de propostas recebidas:

Tomada de Preços (n.º)	Nr. de lotes	Nr. de propostas	Nr. de vencedores
002/2011	03	01	01
004/2011	04	01 ¹	01
012/2011	04	01 ²	01
014/2011	01	01	01

¹ Duas empresas participaram. A empresa vencedora apresentou propostas para todos os lotes, enquanto a empresa concorrente apresentou proposta para somente um lote.

² Em que pese a Comissão de Licitação informar que foram entregues duas propostas de preço, não se encontrou nos autos a proposta de valor referente à Construtora WRE (CNPJ 12.334.711/0001-81)

As Tomadas de Preço perfazem o total de 12 lotes. A empresa Construdantas Construção e Incorporação Ltda (CNPJ 04.023.803/0001-12) venceu o lote único referente à Tomada de Preços n.º 14/2011 e a empresa Impermanta Construções e Serviços Ltda (CNPJ 04.635.673/0001-79) venceu os demais 11 lotes referentes às Tomadas de Preço n.ºs 002/2011, 004/2011 e 012/2011.

No total, o montante envolvido foi de R\$ 4.151.924,44, para a execução de 12 lotes de obras em diferentes municípios. Nesse sentido, a Unidade Jurisdicionada não promoveu a devida publicidade, com o fito de ampliação da competição e da busca do menor preço, conforme dispõe o Inciso III, do Art. 21, da Lei 8.666/93.

Causa



O Superintendente Regional homologou processos licitatórios, sem observar que a Comissão de Licitação não deu a devida publicidade aos certames, tendo em vista a ausência de publicação dos extratos dos editais em jornal de grande circulação estadual e regional, consoante o disposto no inciso X, art. 132, do Regimento Interno do INCRA.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta às Solicitações de Auditoria n.º 201305876/009, 201305876/011, 201305876/015 e 201305876/017, por meio das quais se solicitou ao gestor a comprovação da publicação dos editais dos certames em jornal diário de grande circulação no Estado da Paraíba ou em jornal de circulação na região, foram apresentadas as seguintes manifestações:

- Solicitação de Auditoria n.º 201305876/009, por meio do Ofício/n.º 435/2013/INCRA/SR-18/G, de 26.04.2013:

“Não existem original e cópia de extrato de publicação em jornal do Estado ou do Município. Existe o original do extrato de publicação no D.O.U., à página nº 300, do processo;” (sic)

- Solicitação de Auditoria n.º 201305876/011, por meio do Ofício/n.º 462/2013/INCRA/SR-18/G, de 02.05.2013:

“Compulsando os autos verificamos a inexistência de referida peça no processo. Ressalto que o Presidente da Comissão Especial de Licitação de Obras desta SR se encontra em viagem de serviço, o que impossibilitou colher maiores esclarecimentos.”

- Solicitação de Auditoria n.º 201305876/015, por meio do Ofício/n.º 448/2013/INCRA/SR-18/G, de 30.04.2013:

“Estamos apresentando a publicação no Diário Oficial da União, N.º 221, de 18 de novembro de 2011, relativa a presente Tomada de Preços 04/2011. A Comissão, no entanto por falha não publicou em grande jornal de circulação no Estado, mas o servidor abaixo assinado fará a recomendação à futura Comissão de Licitação para este procedimento seja efetuado, como creio que isto também será cobrado pela CGU quando do término da Auditoria.” (sic)

- Solicitação de Auditoria n.º 201305876/017, por meio do Ofício/n.º 463/2013/INCRA/SR-18/G, de 02.05.2013:

“Estamos apresentando a publicação no Diário Oficial da União, N.º 213, de 07 de novembro de 2011, relativa a presente Tomada de Preços 01/2011. A Comissão, no entanto por falha não publicou em grande jornal de circulação no Estado, mas o servidor abaixo assinado fará a recomendação à futura Comissão de Licitação para este procedimento seja efetuado, como creio que isto também será cobrado pela CGU quando do término da Auditoria.” (sic)

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas confirmam a constatação de que as Tomadas de Preço analisadas não atenderam devidamente ao princípio da publicidade, consoante dispõe a Lei 8.666/93, Art. 21, Inciso III.

Recomendações:



Recomendação 1: Instituir procedimentos de controle que assegurem a publicidade aos certames, em cumprimento ao disposto no Inciso, III, Art. 21, da Lei 8.666/93.

5.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Relatórios de fiscalização insuficientes e inconsistentes dos serviços executados a partir do Contrato nº 20/2012.

Fato

Por meio da Ordem de Serviço n.º 024 de 17 de fevereiro de 2012, o gestor do INCRA nomeou o servidor com matrícula SIAPE n.º 1098441, como o fiscal da obra referente ao Contrato n.º 20/2012, Processo n.º 54320.000939/2011-41, cujo objeto é a Construção de Sistemas de Abastecimento de Água em assentamentos diversos, no Estado da Paraíba, consoante demonstrado nas tabelas seguintes:

LOTE I		Valor (R\$)
Assentamento	Município	361.127,81
Novo Mundo	Camalaú	
Asa Branca	Coxixola	
Pinheiros	Coxixola	
Água Branca	São Miguel de Taipu	
Padre Luciano	Catingueira	
Campo Comprido	Patos	

LOTE II		Valor (R\$)
Assentamento	Município	419.669,47
Padre Acácio	Rolim Malta	
Cachoeira	São José de Espinharas	
Maria Paz	São José de Espinharas	
Osiel Alves	São José de Espinharas	
Tiradentes	São José de Espinharas	
Saco do Monte	São Mamede	
Poços de Baixo	Teixeira	

LOTE III		Valor (R\$)
Assentamento	Município	213.422,62
Paxicu	Paulista	
Curralinho	Paulista	

Em 08 de Maio de 2012, a construtora Impermanta Construções e Serviços Ltda (CNPJ 04.635. 673/0001-79) solicitou o pagamento referente à 1ª medição dos serviços executados no sistema de abastecimento de água do projeto de Assentamento Água Branca no Município de São Miguel de Taipu/PB.

Para tanto, apresentou a planilha de execução dos serviços (fls. 506), a Nota Fiscal (fls. 507), o Diário de Obra (fls. 508-509) e fotos (518-521). Comparando-se a planilha de execução da contratada e a planilha de medição do gestor-fiscal do INCRA (fls. 522), verificou-se que o valor total da 1ª medição coincide nas duas planilhas, ou



seja, R\$ 33.531,11. Todavia, em que pese a pequena diferença de valores, verificou-se que os itens demonstrados na tabela a seguir apresentam diferenças:

Item	1ª Medição - Construtora		1ª Medição - INCRA	
	Preço unitário (R\$)	Preço total (R\$)	Preço unitário (R\$)	Preço total (R\$)
1.2	0,56	560,00	0,56	564,94
2.3	197,58	1.086,72	197,58	1.086,69
3.1	3,37	64,75	3,37	64,84
3.2	1,85	35,61	1,85	35,59
3.3	25,92	139,42	25,86	139,12
3.4	22,21	119,51	22,21	119,49
3.5	32,99	295,63	32,99	295,59
3.6	31,70	853,28	31,70	853,36
3.7	3,55	51,20	3,55	51,26
3.8	17,60	254,10	17,60	254,14
3.9	14,35	207,24	14,35	207,21
3.10	1,17	22,43	1,17	22,51
3.11	92,40	369,59	92,40	369,80
3.12	9,00	54,02	9,00	54,00
3.13	14,68	88,06	14,68	88,08
3.14	28,84	315,47	28,84	315,51
Total		4.517,03		4.522,13

Nesse mesmo sentido, as fotos da fiscalização do INCRA (fls. 540-545), cópias em preto e branco, possuem as mesmas características das fotos coloridas apresentadas pela contratada, quanto ao enquadramento e insolação, indicando que o fiscal do contrato acostou ao processo cópias das fotos da contratada, como se estas fotos tivessem sido registradas por ele, evidenciando indícios de que não houve fiscalização por parte do INCRA.

Além dessas impropriedades constatadas na 1ª medição, foram encontradas inconsistências em medições posteriores, apresentadas a seguir:

Na Nota Fiscal nº 81 (fls. 614), no valor de R\$ 97.412,81, referente ao pagamento da 2ª medição, consta que os serviços foram prestados no município de São José de Espinharas, porém, consta das planilhas da contratada e da planilha de medição da fiscalização do INCRA que o valor faturado é o somatório de serviços realizados nos municípios de Coxixola/PB, Catingueira/PB, São Mamede/PB e São José de Espinharas/PB. Além disso, o registro fotográfico, acostado às fls. 643-646, contém fotos com a indicação de que os serviços foram executados somente em Coxixola/PB e São Mamede/PB.

Tal registro fotográfico possui as mesmas características das fotos da contratada citadas às fls. 518-521, por ocasião da 1ª medição, indicando, também, que não houve a efetiva fiscalização por parte do INCRA, haja vista que não se encontrou registro fotográfico assinado pelo gestor-fiscal, nem relatório de viagem. O atesto foi feito com base no Boletim de Medição n.º 002/2012, o qual se limita a informar que se trata de pagamento referente à melhoria/ampliação de sistemas de abastecimento de água, sem fazer referência aos lotes do Contrato 20/2012. Não há Diário de Obra correspondente à medição.

Outra situação encontrada foi o pagamento referente à Nota Fiscal n.º 105 (fls. 663), no valor de R\$ 188.349,30. Apesar de constar dessa Nota que os trabalhos foram



realizados no município de Coxixola/PB, o atesto foi feito com base nas planilhas e fotos de serviços realizados nos assentamentos Tiradentes e Osiel, ambos no município de São José de Espinharas/PB. O registro fotográfico é composto de cópias em preto e branco, e a qualidade não permite identificar o objeto e o local da execução. Não há Diário de Obra correspondente à medição.

Esses fatos demonstram inconsistências no faturamento dos serviços realizados pela empresa Impermanta Construções e Serviços Ltda. e que não houve fiscalização efetiva dessas obras por parte do INCRA, haja vista que os pagamentos foram realizados com base em medições que carecem de comprovação da realização do serviço e de sua localização, considerando que foram utilizadas fotos registradas pela própria empresa contratada, bem como com base em notas fiscais, planilhas e registros fotográficos da empresa contratada, cujas informações apresentadas são incongruentes entre si.

Ressalte-se o disposto na Instrução Normativa MP Nº 2, de 30 de abril de 2008, artigo 31, acerca da fiscalização do contrato pela administração pública:

Art. 31. O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, devendo ser exercidos por um representante da Administração, especialmente designado na forma dos arts. 67 e 73 da Lei nº 8.666/93 e do art. 6º do Decreto nº 2.271/97.

Causa

O Superintendente Regional, como ordenador de despesas, consoante o previsto no artigo 136, combinado com a letra "b" do inciso IV, do art. 114, do Regimento Interno do INCRA, autorizou o pagamento de despesas com base em documentos inconsistentes e insuficientes para comprovar a efetiva execução dos serviços medidos pelo gestor-fiscal do contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor foi instado a se manifestar tendo em vista a Solicitação de Auditoria n.º 201305876/017, por meio da qual foram solicitados os seguintes documentos:

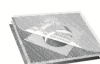
- Registro fotográfico assinado pelo gestor-fiscal do INCRA, que comprove a execução dos serviços constantes das medições e a localização desses serviços no conjunto de lotes objetos do Contrato n.º 20/2012;
- Diário de Obras referentes às medições já pagas.

Em resposta, foi apresentada a seguinte manifestação por meio do Ofício n.º 463/2013/INCRA/SR-18/G: “O registro fotográfico se encontra no CD em anexo.”

Com Relação ao Diário de Obras, o gestor não se manifestou.

Análise do Controle Interno

O registro fotográfico compõe-se de fotos que já estavam no processo e de fotos que foram apresentadas por ocasião da solicitação da equipe de auditoria. Além disso, não houve a devida identificação, pelo gestor-fiscal, acerca dos serviços que estariam



sendo executados e medidos. Quanto à ausência de Diário de Obra, tal fato reforça a constatação em apreço.

Em razão das impropriedades verificadas nos registros fotográficos e demais documentos referenciados na constatação, permanece a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Determinar ao gestor-fiscal que realize as medições dos serviços, inspecionando in-loco e verificando a sua realização, e que encaminhe as faturas apresentadas, pela contratada, devidamente atestadas ao setor de obras.

5.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Pagamento de despesas sem a consulta prévia ao SICAF

Fato

Em documento dirigido à SR-18, constante das fls. 669, do Processo 54320.000939/2011-41, referente ao Contrato 20/2012, a assistente de administração do INCRA, a servidora M.G.F, registra no Processo, em 26.11.2012, que a empresa Impermanta Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 04.635. 673/0001-79) encontra-se com pendência no INSS, conforme cópia do SICAF anexa aos autos (fls. 666), e solicita que seja notificada a referida empresa informando-a que o próximo pagamento só será realizado com a regularização da pendência.

Entretanto, desde essa informação, não se encontrou nos autos nenhuma comunicação quanto à suspensão do pagamento. Apesar da orientação dada, o INCRA tem procedido aos pagamentos das notas fiscais seguintes sem fazer a consulta prévia ao SICAF.

Segundo dispõe a Instrução Normativa MP n.º 2, de 30 de abril de 2008, *in verbis*:

Art. 36. O pagamento deverá ser efetuado mediante a apresentação de Nota Fiscal ou da Fatura pela contratada, que deverá conter o detalhamento dos serviços executados, conforme disposto no art. 73 da Lei nº 8.666, de 1993, observado o disposto no art. 35 desta Instrução Normativa e os seguintes procedimentos: (Nova redação pela IN MP nº 3, de 15/11/2009).

§ 1º A Nota Fiscal ou Fatura deverá ser obrigatoriamente acompanhada das seguintes comprovações:

II - da regularidade fiscal, constatada através de consulta "on-line" ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, ou na impossibilidade de acesso ao referido Sistema, mediante consulta aos sítios eletrônicos oficiais ou à documentação mencionada no art. 29 da Lei nº 8.666/93; (grifo nosso).

Causa



Fragilidade nos controles internos relativos ao pagamento de despesas, tendo em vista que o Setor Financeiro não consultou a regularidade da empresa junto ao SICAF, antes de realizar o pagamento.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201305876/017, a qual tratou de solicitar a apresentação de consulta ao SICAF, por meio do Ofício n.º 463/2013/INCRA/SR-18/G, informou que:

“A consulta ao SICAF quando da ocasião dos pagamentos é de responsabilidade do setor financeiro, conforme indicado no documento em anexo, quando da análise do pagamentos.” (sic)

Análise do Controle Interno

Independente do setor responsável pela consulta ao SICAF, a ausência dessa consulta nos autos descumpra o disposto na Instrução Normativa em comento.

Recomendações:

Recomendação 1: Acostar aos autos a consulta prévia ao SICAF, fazendo-se cumprir o disposto na Instrução Normativa MP n.º 2, de 30 de abril de 2008, Art. 36, § 1º, Inciso II.

5.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Pagamento por serviços não comprovados em contrato para a execução de obras em assentamentos do INCRA

Fato

No intuito de embasar a solicitação às fls. 373 do Processo 54320.001426/2011-58, referente ao pagamento da 1ª medição do Contrato n.º 19/2012 (execução das obras de recuperação de estradas em assentamentos do INCRA no Estado da Paraíba), a construtora Impermanta Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 04.635. 673/0001-79) emitiu as notas fiscais n.º 118,119 e 120, a seguir descritas:

Nota Fiscal n.º	Local da prestação	Assentamento	Valor (R\$)
118	São José de Espinharas/PB	Maria Paz	13.132,00
119	Mogeiro/PB	Dom Marcelo Cav.	17.140,35
120	Algodão de Jandaíra/PB	Rosa Luxemburgo e Gruta Funda	120.405,78

Além das notas fiscais, a contratada apresentou a planilha de execução dos serviços.

Como atesto das medições apresentadas pela contratada, constam dos autos a planilha do gestor-fiscal e fotos em preto e branco, sem a indicação do que foi medido e sem nenhuma referência ao assentamento onde foram executados e medidos os serviços. Foram acostadas aos autos 10 (dez) fotos, 06 (seis) das quais impossibilitam a distinção do que teria sido fotografado.

Entre os serviços em razão dos quais a contratada solicitou pagamento, verificou-se que o item “Barr. de obra em tábuas de mad. com BWC, cob. em



fibrocimento 4mm, inst. Hidrossan. e elétricas”, o qual se refere à construção de galpão de 20,00m², para abrigo dos trabalhadores e guarda de material, foi atestado pelo gestor-fiscal, porém, em nenhuma das fotos apresentadas houve comprovação da execução desse item. No total, R\$ 12.059,37 foram gastos, porém não houve a comprovação.

A tabela a seguir detalha o valor do item em cada um dos assentamentos.

LOTE I		Valor (R\$)
Assentamento	Município	
Rosa Luxemburgo	Algodão de Jandaíra	2.994,97
Gruta Funda	Algodão de Jandaíra	2.997,20

LOTE II		Valor (R\$)
Assentamento	Município	
Dom Marcelo Cavaleira	Mogei	2.997,20

LOTE III		Valor (R\$)
Assentamento	Município	
Maria Paz	São José de Espinharas	3.070,00

Causa

O Superintendente Regional, como ordenador de despesas, consoante o previsto no artigo 136, combinado com a letra "b" do inciso IV, do art. 114, do Regimento Interno do INCRA, autorizou o pagamento de despesas com base em documentos inconsistentes e insuficientes para comprovar a efetiva execução dos serviços medidos pelo gestor-fiscal do contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201305876/015, o gestor foi instado a se manifestar acerca da ausência de comprovação da execução dos serviços constantes da 1ª medição e da ausência de indicação entre o serviço medido e o lote ao qual pertence.

Em resposta, por meio do Ofício n.º 448/2013/INCRA/SR-18/G, de 30.04.2013, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“Em anexo o registro fotográfico, assinalando as obras dos lotes em que houve as medições: No entanto, não estão todas as fotos, uma vez que o pendrive que as tinham foi formatado erradamente, não se conseguindo fotos e outros documentos.”(sic)

Análise do Controle Interno

O registro fotográfico apresentado é o mesmo constante dos autos analisados, ou seja, o gestor não acrescentou nenhuma nova informação.

A ausência da comprovação dos serviços executados, bem como a ausência da indicação da localização desses serviços em relação aos lotes do Contrato n.º 19/2012, demonstram a deficiência da fiscalização do INCRA.

Recomendações:



Recomendação 1: Instruir o processo com os registros fotográficos dos galpões e, caso de fato os objetos não tenham sido executados, que seja providenciada a devolução dos valores.

5.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Ausência de aplicação de sanções e multas à contratada por descumprimento de Contrato

Fato

O Parecer Técnico da SR(18)D-1/n.º 001/2012, de 31.12.2012, acostado às fls. 676-681 do Processo 54320.001427/2011-01, objetivou subsidiar decisão superior a respeito da justificativa sobre a aplicação de multa contratual à empresa Impermanta Construções e Serviços Ltda (CNPJ 04.635. 673/0001-79), tendo em vista o descumprimento da Cláusula Décima Sexta, itens 1.2, 2.2 e 5, do Contrato 18/2012, no valor de R\$ 1.474.611,33, cujo objeto é a construção de cisternas de placas em assentamentos no Estado da Paraíba, firmado em 02.02.2012.

Em 12.06.12, o gestor-fiscal emite a primeira Notificação, de uma série de cinco Notificações, haja vista negativa da empresa em responder às Notificações anteriores, sendo essa 5ª Notificação datada de 07.11.2012, a qual faz referência à Notificação n.º 004/2012, em que a fiscalização do Contrato n.º 18/2012 informa que irá multar a Empresa, tendo em vista as seguintes motivações:

Cláusula Sexta, Item 5	Décima	Motivação	Multa (R\$)*
Alínea h		<i>Deixar de apresentar a ART dos serviços para início da execução do objeto no prazo estipulado, por dia de atraso.</i>	4.423,83
Alínea k		<i>Deixar de fornecer Diário de Obra no local da obra e/ou apresentar a contratante quando solicitado; por dia.(sic)</i>	4.423,83
Alínea l		<i>Deixar de comunicar a contratante quando a obra estiver paralisada; por ocorrência.(sic)</i>	4.423,83
Alínea p		<i>Deixar de apresentar Garantia de Execução do Contrato; por dia.</i>	4.423,83

*Nesses casos, poderão ser aplicadas à contratada, multas de 0,3%, sobre o valor global do contrato, por cada descumprimento.

A análise do Processo mostrou que até a realização desta auditoria, a contratada cumpriu tão-somente, de forma intempestiva, a alínea referente à apresentação da ART, o que não a exime da sanção e da multa. Com relação aos demais itens, a contratada não apresentou o Diário de Obras referente a todos os lotes do Contrato, não comunicou à contratante, tempestivamente, o motivo das paralisações, fazendo-o somente após ser notificada e, não apresentou a Garantia de Execução do Contrato. Além disso, apesar das diversas solicitações da fiscalização, a contratada não colocou na área de trabalho a placa indicativa da obra.

No Relatório de Viagem, acostado às fls. 602, datado de 05.11.2012, a equipe de fiscalização do INCRA informa que, nos períodos de 23.10 a 26.10.2012 e 30.10 a



01.11.2012, em nenhum dos 16 (dezesesseis) Projetos de Assentamento foram iniciados os trabalhos de construção das cisternas.

Em razão da Notificação n.º 005/2012, de 07.11.2012, a empresa apresentou manifestação em 20.11.2012. Conforme análise da equipe de fiscalização, “*não vemos como prosperar em sua totalidade as justificativas da empresa, porém, não podemos desconsiderar que a mesma já iniciou, mesmo de forma bastante lenta, os serviços e, conforme os cronogramas apresentados, somente a partir do segundo mês é que estes deverão realmente seguir em uma sequência normal.*” Nesse sentido, em razão da inexecução parcial do contrato, a multa, consoante alínea a, do item 2.2, da Cláusula Décima Sexta, é de 20% sobre o saldo do contrato, por inexecução parcial dos serviços.

Cláusula	Motivação	Multa (R\$)
Cláusula Décima Sexta, Item 1.2	<i>0,5% (zero vírgula cinco por cento) por dia de atraso, calculado sobre o valor global do Contrato, no caso de retardamento, sem justa causa, do início dos trabalhos contratados até o limite de 60 (sessenta) dias consecutivos. A partir do 61º (sexagésimo primeiro) ensejará rescisão contratual;</i>	7.373,05 por dia
Cláusula Décima Sexta, Item 2.2	<i>Multa nos valores e circunstâncias seguintes, da qual a CONTRATADA será notificada de sua aplicação e a partir da notificação terá o prazo de 10 (dez) dias consecutivos para recolher a importância correspondente, em nome do INCRA, assegurado o direito de defesa de que trata o parágrafo segundo do artigo 87, da Lei 8.666/93. a) 20% (vinte por cento) sobre o valor total do contrato, atualizado, no caso de inexecução total dos serviços.</i>	294.922,27

Em sua manifestação, a empresa alega que as paralisações em decorrência da ausência de licença ambiental, do aguardo no repasse dos nomes dos beneficiários das cisternas e da greve no INCRA, provocaram o atraso do início das obras. O INCRA, por sua vez, declarou a paralisação dos serviços nos períodos de 13.04.2012 a 12.06.2012 (60 dias) para o saneamento da questão ambiental e, 18.06.2012 a 24.09.2012 (98) dias em virtude da greve dos servidores do órgão, totalizando, portanto, 158 dias parados, os quais eximem a empresa da necessidade de apresentar justificativas pela paralisação. Todavia, não a exime da necessidade de apresentar a documentação constante das alíneas retro mencionadas, da imputabilidade de sanções e multa, nem da necessidade de justificativa quanto aos demais dias paralisados, totalizando 64 dias (consoante se demonstra na tabela a seguir). Tal fato, portanto, ensejaria a rescisão contratual.

Evento	Data
Ordem de Serviço	17.02.2012
Última visita técnica, na qual se constatou que a empresa não havia iniciado os serviços.	25.09.2012
Total de dias sem execução (contratada)	222 dias (período de 17.02 a 25.09.12)
Total de dias paralisados (contratante)	158 dias (reconhecidos pelo INCRA)
Saldo	64 dias

Em 06.02.2013, conforme entendimento da equipe de fiscalização, acatado pelo gestor do INCRA, com vistas a dar continuidade às obras e atender ao interesse público, o Contrato é aditivado por mais 180 dias corridos e consecutivos, contados a partir de



20.11.2012, data do recebimento, pelo INCRA, do novo cronograma físico-financeiro apresentado pela contratada.

Posteriormente, em documento constante às fls. 718, datado de 05.03.2013, a fiscalização, em virtude de atrasos significativos nos cronogramas das obras, caracteriza como crítica a situação do Contrato, podendo inclusive comprometer a sua execução e solicita posicionamento superior quanto à aplicação de sanções administrativas postas anteriormente no processo.

Em 12.04.2013 foi efetuado o pagamento da 1ª medição, referente à Nota Fiscal n.º 113, no valor de R\$ 45.014,07. O contrato, já considerando o 1º Termo Aditivo, está na iminência de expirar, sem que a Contratada tenha atendido a contento o conteúdo das Notificações.

Além disso, pelo exposto, resta demonstrado que os fatos enquadram-se nos seguintes artigos da Lei 8.666/93, *in verbis*:

Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

§ 1º A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.

§ 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado.

§ 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

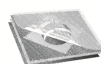
II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.



§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

Todavia, em que pesem as reiteradas solicitações do gestor-fiscal para a tomada de providências, inclusive com a informação da criticidade do cumprimento do contrato, não se encontrou nos autos a manifestação do gestor desse órgão, o que se evidencia que o gestor foi negligente em aplicar as sanções previstas no contrato e nos arts. 86 e 87 da Lei nº 8.666/93.

Causa

O Superintendente Regional, no exercício de suas competências regimentais, previstas no inciso XII, art. 132, do Regimento Interno do INCRA, não promoveu a rescisão do contrato, bem como não aplicou as multas contratuais.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento à Solicitação de Auditoria n.º 201305876/011, o gestor foi instado a se manifestar acerca da ausência de aplicação de sanções administrativas à contratada, bem como acerca das medidas tomadas em razão do descumprimento de cláusulas contratuais.

Por meio do Ofício/INCRA/SR-18/G/N.º 462/2013, de 02.05.2013, informou que:

“Em resposta ao item nº 02 da Solicitação de Auditoria n.º 201305876/011, informamos, nos termos do MEMO/INCRA/SR-18/D/N.º/2013 (anexo) que a Comissão de Fiscalização procedeu as notificações de nº 01, 02, 03, 04 e 05 à empresa Impermanta Construções e Serviços Ltda, cobrando providências em relação às pendências existentes (detalhando em Cláusulas próprias nas referidas notificações), informando da intenção de multar, e estabelecendo prazos para atendimento.

A empresa contratada, respondeu através do Ofício apresentado às fls. 654 a 660, tendo a Comissão de Fiscalização se manifestado em parecer Parecer Técnico SR (18)D-1/n.º 001/2012 às fls. 676 à 681, informando que a mesma, mesmo que lentamente, havia iniciado os trabalhos. Em momento posterior, há a apresentação das Anotações de responsabilidades técnicas – ART’s no conjunto dos autos (fl. 698 e 699). Em consulta ao gestor do contrato, o mesmo informou que já foi sanada a pendência em relação a Placa. Não há ainda informação, até a presente data, quanto a apresentação da caução no valor de 3%.

Em resposta ao item 03, o INCRA/PB, informa que aguarda manifestação conclusiva, acerca da real aplicação das sanções administrativas, em medida e quantificada, para que possa submeter à decisão colegiada de forma segura e precisa. Informa ainda que, está adotando as providências necessárias junto à empresa Contratada e à Comissão de Fiscalização para a resolução das pendências ainda existentes.” (sic)



Análise do Controle Interno

O INCRA tem procrastinado a aplicação das sanções à contratada, apesar da omissão da empresa em sanear as pendências contratuais, haja vista a reiteração das Notificações, e apesar da constatação da criticidade do cumprimento do contrato, segundo Parecer Técnico da fiscalização.

As informações apresentadas pelo gestor não elidem a constatação, tendo em vista que, além das informações técnicas já apresentadas pela fiscalização, consta dos autos o Parecer SR(18) PFE-R/N.º 154/2012, de 10.12.2012, da Procuradoria Federal Especializada do INCRA, *“com a sugestão de que seja apurado o valor da multa e descontado dos valores eventualmente devidos à contratada (e também da garantia contratual, mas o próprio Incra informa que este contrato, estranhamente, começou sem que a empresa contratada apresentasse garantia contratual) e, se eventualmente os exceder, que retornem os autos para inscrição em dívida ativa.”*

Recomendações:

Recomendação 1: Aplicar as penalidade previstas no Contrato n.º 18/2012, constantes da Cláusula Décima Sexta, Item 5, da Cláusula Décima Sexta, Item 2.2 e da Cláusula Décima Sexta, Item 1.2.

5.1.2 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

5.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens.

Fato

Durante os trabalhos de auditoria, verificou-se que a Unidade não adota, usualmente, na aquisição de bens, os quesitos de sustentabilidade ambiental.

Fato esse que está demonstrado no Relatório de Gestão da Unidade, haja vista a negativa do gestor, no Quadro A.9.1 do Relatório, o qual trata da Gestão Ambiental e das Licitações Sustentáveis, em confirmar as afirmações seguintes:

2. *Em uma análise das aquisições dos últimos cinco anos, os produtos atualmente adquiridos pela unidade são produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável;*

3. *A aquisição de produtos pela unidade é feita dando-se preferência àqueles fabricados por fonte não poluidora bem como por materiais que não prejudicam a natureza (ex. produtos de limpeza biodegradáveis).*

Para os demais itens, a grande maioria o gestor considerou como “neutra”, o que significa que não há como afirmar a proporção de aplicação do fundamento descrito na afirmativa no contexto da UJ.

O gestor informou que, no exercício de 2012, não houve procedimentos licitatórios com previsão editalícia expressa que fizesse referência aos critérios de sustentabilidade exigidos pela IN STLI/MPOG n.º 01/2010.

Entre as licitações que foram homologadas pelo INCRA em 2012, incluem-se aquelas destinadas à aquisição de materiais de limpeza, aquisição de pneus automotivos, assinatura de jornais e execução de obras e serviços de engenharia, as quais deveriam atender às disposições da IN STLI/MPOG n.º 01/2010.

Em oposição, foram impetradas, na gestão, ações com vistas ao cumprimento da IN STLI/MPOG n.º 01/2010 e do Decreto n.º 5.940/06, tais como a reciclagem de cartuchos de toner, a coleta de papel por cooperativa e a criação da Comissão de Meio



Ambiente, composta por cinco membros de diversos setores da SR, que dentre outras atividades, providenciou palestras e impressão de papel com dicas para a redução do consumo de energia.

Causa

O Superintendente Regional, no exercício de suas competências regimentais, previstas no inciso X, art. 132, do Regimento Interno do INCRA, autorizou a realização de licitação baseada em edital sem a inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201305786/001, por meio do OFÍCIO/Nº 378 /2013/INCRA/SR-18/G, de 23.04.2013, o gestor informou que *“No exercício 2012, não houve procedimentos licitatórios com previsão editalícia expressa que fizesse referência aos critérios de sustentabilidade exigidos pela IN STLI/MPOG nº 01/2010, porém, para os contratos de obras, os mesmos foram considerados por ocasião da elaboração dos projetos básicos.”*

Análise do Controle Interno

As informações do gestor, acerca da sustentabilidade ambiental, demonstram a baixa aderência da gestão às disposições da IN STLI/MPOG nº 01/2010, notadamente na aquisição de bens, contratação de serviços e obras, em que pesem as ações educativas promovidas junto aos servidores do órgão.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir rotinas para incluir, nos editais dos processos licitatórios, os critérios de sustentabilidade dispostos na IN STLI/MPOG nº 01/2010.

5.1.2.2 CONSTATAÇÃO

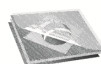
Ausência de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações de obras e serviços de engenharia.

Fato

A análise dos processos licitatórios, para a contratação de execução de obras de engenharia, revelou a baixa aderência aos critérios estabelecidos no § 4º da IN STLI/MPOG nº 01/2010, o qual trata das obras públicas sustentáveis.

Foram analisados os processos licitatórios para a contratação dos seguintes objetos:

- Melhoria em sistemas de abastecimento de água em assentamentos do INCRA no Estado da Paraíba;
- Recuperação de estradas em assentamentos do INCRA no Estado da Paraíba;
- Construção de Cisternas de Placas em assentamentos do INCRA no Estado da Paraíba;
- Construção da Casa de Beneficiamento de Leite do assentamento Riacho da Cruz, no município de Barra de Santa Rosa/PB.



Em vista do disposto no § 4º da IN STLI/MPOG nº 01/2010, e tendo em vista a natureza dos objetos contratados, não se verificou nos editais e contratos analisados as seguintes orientações, *in verbis*:

(...)

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

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

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

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

§ 3º Os instrumentos convocatórios e contratos de obras e serviços de engenharia deverão exigir o uso obrigatório de agregados reciclados nas obras contratadas, sempre que existir a oferta de agregados reciclados, capacidade de suprimento e custo inferior em relação aos agregados naturais, bem como o fiel cumprimento do PGRCC, sob pena de multa, estabelecendo, para efeitos de fiscalização, que todos os resíduos removidos deverão estar acompanhados de Controle de Transporte de Resíduos, em conformidade com as normas da Agência Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, ABNT NBR nº. s 15.112, 15.113, 15.114, 15.115 e 15.116, de 2004, disponibilizando campo específico na planilha de composição dos custos.

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

Causa

O Superintendente Regional, no exercício de suas competências regimentais, previstas no inciso X, art. 132, do Regimento Interno do INCRA, autorizou a realização de licitação baseada em edital sem a inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201305786/001, por meio do OFÍCIO/Nº 378 /2013/INCRA/SR-18/G, de 23.04.2013, o gestor informou que “No exercício 2012, não houve procedimentos licitatórios com previsão editalícia expressa que fizesse referência aos critérios de sustentabilidade exigidos pela IN STLI/MPOG nº 01/2010, porém, para os contratos de obras, os mesmos foram considerados por ocasião da elaboração dos projetos básicos.”

Análise do Controle Interno

As informações do gestor, acerca da sustentabilidade ambiental, demonstram a baixa aderência da gestão às disposições da IN STLI/MPOG nº 01/2010, uma vez que

não se verificou nos editais para contratação de obras, em que pese o gestor ter afirmado, as disposições constantes da referida IN quanto à contratação de obras públicas sustentáveis.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir rotinas para incluir, nos editais dos processos licitatórios, os critérios de sustentabilidade dispostos na IN STLI/MPOG nº 01/2010.

5.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

5.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

5.2.1.1 CONSTATAÇÃO

O INCRA/SR-18 celebrou contratos de ATER com cooperativa cujos dirigentes estavam impedidos de contratar com a administração pública federal.

Fato

Em 2012, o INCRA/SR-18 celebrou e aditivou contratos com a COOPTERA/PB - Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos de Reforma Agrária da Paraíba Ltda., CNPJ 03.353.833/0001-24, que está impedida de contratar com a Administração Pública, em razão de suas ligações com a Associação de Cooperação Agrícola do Estado da Paraíba - ACA/PB, CNPJ 02.083.952/0001-41. A ACA/PB é uma entidade sem fins lucrativos, impedida de contratar com a administração pública federal, em virtude da inadimplência de quatro convênios celebrados com o INCRA/SR-18.

Tendo em vista que foram detectadas evidências de que as pessoas responsáveis pela direção da ACA/PB também administram a COOPTERA/PB, a ligação entre as duas entidades também torna a COOPTERA/PB impedida, uma vez que o Decreto nº 7.592/2011 estende o impedimento às entidades que tenham em seu corpo diretivo, dirigente ou ex-dirigente de entidade declarada impedida.

a) Identificação dos convênios inadimplentes da ACA/PB

O quadro seguinte resume os convênios inadimplentes da ACA/PB, conforme consultas efetuadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), em 12/12/2012.

Nº no SIAFI	526425	571067	572755	595206
Nº Original	CRT/PB/65000/2005*	37304757200601400	37304757200601500	37304757200701800
Vigência	30/09/2005 a 30/01/2007	20/10/2006 a 31/12/2006	14/11/2006 a 31/12/2007	13/11/2007 a 11/01/2008
Valor Convênio	R\$ 62.063,48	R\$ 29.891,00	R\$ 740.704,00	R\$ 9.306,00
Valor Contrapartida	R\$ 4.497,04	R\$ 3.840,00	R\$ 39.467,77	R\$ 1.000,00
Valor Liberado	R\$ 62.063,48	R\$ 29.891,00	R\$ 480.700,40	R\$ 9.306,00
Objeto	Elaboração de Plano de Desenvolvimento de Assentamento - PDA's e Plano de Recuperação de Assentamento	Fomentar a segurança alimentar, geração de renda através da implantação de sistemas produtivos coletivos e horta	Prestação de Serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a Trabalhadores Rurais, a 1.835 famílias assentadas	Capacitação dos assentados para estruturação de unidade Receptora de leite caprino no Assentamento Mandacaru em



	PRA's para atender 236 famílias com PDA e 1.717 famílias com PDRA.	comunitária do ACA/PB acampamento "Nego Fuba", no Município de Pitimbu/PB.	em diversos assentamentos, conforme discriminado no termo deste convênio.	Sumé e Camalaú no Estado da Paraíba.
Data da inadimplência	05/02/09	28/09/09	05/02/09	05/02/09
Motivo do Impedimento	Não executou totalmente o objeto pactuado (Ofício INCRA/SR-18/G/1.295, de 6/11/2008).	Teve a prestação de contas impugnada (Ofício INCRA/SR-18/G/504/09, de 6/8/2009).	Atraso na devolução dos recursos (Ofício INCRA/SR-18/G/1.322, de 19/11/2008).	Atraso na devolução dos recursos (Ofício INCRA/SR-18/G/1.297, de 7/11/2008).

Fonte: Sistema SIAFI

* Executado em regime de parceria com a COOPTERA/PB

b) Contratos celebrados entre o INCRA/SR-18 e a COOPTERA/PB

Os contratos para execução de serviços de ATES, que a Superintendência Regional do INCRA na Paraíba, em oposição ao que dispõe o Decreto nº 7.592/2011, celebrou ou aditivou com a COOPTERA/PB, durante o exercício de 2012, somam R\$ 3.011.195,59 (três milhões, onze mil, cento e noventa e cinco reais e cinquenta e nove centavos) e estão detalhados no quadro seguinte:

Chamada Pública	Contrato / Aditivo	Data de Assinatura	Lote	Valor (com aditivo de 15% referente ao INSS Patronal)
01/2010	Aditivo 70002/2012 (Aditivo ao Contrato 07/2011)	08/03/12	Curimataú	R\$ 1.323.631,04
01/2010	Aditivo 80002/2012 (Aditivo ao Contrato 08/2011)	08/03/12	Médio Sertão	R\$ 1.149.954,55
01/2011	Contrato 17/2012	30/01/12	Médio Sertão II	R\$ 537.610,00
Total				R\$ 3.011.195,59

c) Ligações entre os corpos diretivos da ACA/PB e da COOPTERA/PB

O foco da constatação são as ligações entre os corpos diretivos das duas entidades, tendo sido utilizada a definição contida no Artigo 1º, § 2º, Inciso XIV da Portaria Interministerial MF/MPOG/CGU nº 507/2011, segundo a qual, dirigente “é aquele que possua vínculo com entidade privada sem fins lucrativos e detenha qualquer nível de poder decisório, assim entendidos os conselheiros, presidentes, diretores, superintendentes, gerentes, dentre outros”.

Cabe apresentar a composição da Diretoria e do Conselho Fiscal da ACA/PB e da COOPTERA/PB, de acordo com seus estatutos sociais:

Entidade	Componentes da Diretoria e do Conselho Fiscal (eleitos em assembléia para mandatos de quatro anos)	Dispositivo do Estatuto
COOPTERA/PB	A Diretoria é composta por Presidente, Vice-Presidente e Tesoureiro. O Conselho Fiscal é composto por três membros.	Artigos 30 e 34
ACA/PB	A Diretoria Executiva é composta por um Secretário Geral, um Tesoureiro e um Secretário. O Conselho Fiscal é composto por três membros.	Artigos 5º e 11



As atas das assembleias da ACA/PB e da COOPTERA/PB mostram que três dirigentes da COOPTERA/PB são ou já foram membros do Conselho Fiscal da ACA/PB, no período em que os convênios celebrados com o INCRA/SR-18 estavam vigentes.

Dirigentes da COOPTERA/PB que ocupam ou ocuparam cargos na ACA/PB, conforme “Atas de Assembléias” das duas entidades.

CPF	Cargo na COOPTERA/PB	Cargo na ACA/PB
(***,684.154-**)	Presidente (conforme Atas de 15/4/2010 e 23/11/2011)	Suplente do Conselho Fiscal (conforme Ata de 17/9/2008)
(***,726.124-**)	Vice-presidente (conforme Atas de 15/4/2010 e 23/11/2011)	Titular do Conselho Fiscal (conforme Ata de 17/9/2008)
(***,122.054-**)	Secretário (conforme Atas de 15/4/2010 e 23/11/2011)	Titular do Conselho Fiscal (conforme Atas de 3/5/2007 e Ata de 17/9/2008)

Causa

O Superintendente Regional, no exercício de suas competências regimentais, previstas no inciso XII, art. 132, do Regimento Interno do INCRA, assinou contratos sem a observância das normas específicas, estabelecidas pelos órgãos centrais, especificamente as disposições do Decreto n.º 7.592/2011.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionado por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305876/024, de 14/5/2013, o gestor assim se manifestou:

O instrumento de parceria firmado ente o INCRA e a COOPTERA é contrato de prestação de serviços, fruto de um processo de chamamento público, ocorrido nos anos de 2010 e 2011 (Chamada Pública – Nº 01/2010 e 01/2011), em observância à Lei Nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, regulamentada pelo Decreto Nº 7.215/2010, em consonância com o respectivo Termo de Dispensa de Licitação, devidamente reconhecido e ratificado, com amparo legal nas disposições contidas no inciso XXX, do artigo 24, da Lei Nº 8.666/93. Tendo a proposta da COPPTERA figurado como vencedora, por ocasião da análise dos critérios objetivos, considerados pela Comissão Especial de Chamada Pública, entre eles: A Experiência da Empresa ou Entidade; A capacidade operacional (Infraestrutura), Proposta Técnica e a Qualificação da Equipe Técnica.

Vale destacar o fato de que, no processo de contratação, e também a prorrogação no ano de 2012, por meio de Termos Específicos, além de todas as consultas de regularidade Jurídica e Fiscal, mesmo não sendo necessária para este tipo de serviço, também foi realizada uma consulta prévia ao site Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), onde, entre a lista das Entidades Impedidas, a COOPTERA não figurava como impedida - a exemplo do que ocorre hoje, ver lista em anexo.

Ressalte-se que, à luz do Decreto 7.592/2011, em seu artigo 1º, § 1º, não há nenhum óbice no processo de contração e/ou prorrogação contratual com a



COOPTERA, mesmo com as "evidências de que as pessoas responsáveis pela direção da ACA/PB também administram a COOPTERA/PB", tendo em vista que a restrição imposta no referido decreto (assim como nos textos dos decretos 6.170/07 e 7.568/2011) é para as transferências de recursos às entidades privadas sem fins lucrativos por meio dos seguintes instrumentos: Convênios, Contratos de Repasse¹ e Termos de Parceria. Mesmo porque tais transferências se caracterizam como transferências voluntárias, conforme prevê a legislação em vigor.

Análise do Controle Interno

As obrigações da Administração na prestação de serviços públicos em prol da sociedade envolvem a execução de convênios e contratos. No caso dos serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER), a utilização desses instrumentos foi modificada com a publicação do Decreto nº 7.215, de 15/6/2010, que regulamenta a Lei nº 12.188/2010 (Lei de ATER). Com as novas regras, foi proibida a celebração de novos convênios, e as entidades executoras - após serem selecionadas por meio de chamadas públicas de ATER, caso em que a licitação é dispensável - passaram a firmar contratos com a Administração.

Desde o final de 2008, o INCRA/SR-18 vinha disponibilizando assistência técnica aos assentados rurais por meio de contratos celebrados com as entidades vencedoras de um certame licitatório, a Concorrência 01/2008. Com o advento da Lei de ATER, o INCRA/SR-18 continuou contratando entidades, agora selecionadas por meio de chamadas públicas.

A fim de justificar a falha o gestor afirmou que o Decreto 7.592/2011 não se aplica ao caso em tela. Também, chamou a atenção para as diferenças entre os instrumentos utilizados pela ACA/PB e pela COOPTERA/PB (convênios e contratos) e para as finalidades das duas entidades (fins lucrativos ou não). Contudo, pelo que pode ser observado em editais de chamadas públicas de ATER publicados por cinco superintendências regionais do INCRA, inclusive a da Paraíba, a justificativa apresentada pelo gestor contraria o entendimento adotado pela autarquia acerca da matéria.

Em oito editais consultados, o INCRA impede a contratação de entidades que apresentem inadimplência ou irregularidades, quanto à prestação de contas física e/ou financeira de convênios. Os editais, detalhados no quadro seguinte, trazem texto idêntico, cuja transcrição é a seguinte:

Não será admitida a participação de empresas/entidades:

(...)

c) Que estejam suspensas do direito de contratar com a Administração Pública, ou tenham sido declaradas inidôneas, ou que apresentem inadimplência ou irregularidades, quanto à prestação de contas física e/ou financeira de convênios/contratos, firmados anteriormente com o INCRA/SR-18, para a prestação de serviços de ATER e PDA/PRA.

Fonte: página 5 do edital no edital da Chamada Pública nº 01/2011 da Superintendência da Paraíba, de novembro de 2011.

Editais de Chamadas Públicas de ATER do INCRA consultados

Estado	Superintendência	Chamada Pública de ATER nº	Data
Minas Gerais	INCRA-SR/06	01/2010	Outubro de 2010
Pernambuco	INCRA-SR/03	01/2011	Março de 2011



Minas Gerais	INCRA-SR/06	01/2011	Setembro de 2011
Alagoas	INCRA-SR/22	01/2012	Agosto de 2012
Goiás	INCRA-SR/04	01/2012	Novembro de 2012
Paraíba	INCRA-SR/18	01/2011	Novembro de 2011
Paraíba	INCRA-SR/18	02/2011	Dezembro de 2011
Paraíba	INCRA-SR/18	01/2012	Novembro de 2012

O impedimento disposto no Decreto 7.592/2011, adiante transcrito, constitui sanção administrativa retributiva aplicada em razão de fatos graves demonstradores da falta de idoneidade da empresa/entidade para firmar novos ajustes com a Administração Pública. A sanção visa ao resguardo do patrimônio público e tem como finalidade evitar a repetição de novos atos ilícitos.

- *Decreto nº 7.592, de 28/10/2011.*

Art. 5º Em qualquer das hipóteses previstas neste Decreto, está vedada a transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas:

I - omissão no dever de prestar contas;

II - descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria;

III - desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;

IV - ocorrência de dano ao Erário; ou

V - prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.

Na constatação em tela, o ponto destacado pela auditoria foi a extensão do impedimento às entidades que tenham em seu corpo diretivo, dirigente ou ex-dirigente de entidade declarada impedida, conforme disposto no Decreto nº 7.592/2011.

Em suas alegações, o gestor apresentou documentos referentes à consulta da COOPTERA/PB no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM). Regulado pelo Decreto nº 7.592 de 28/10/2011 e disponível no Portal da Transparência, o CEPIM é um banco de informações mantido pela Controladoria-Geral da União. Tem como objetivo consolidar a relação das entidades privadas sem fins lucrativos que estão impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal e de receber transferências de recursos. A inexistência de inscrição da COOPTERA/PB no CEPIM não justifica sua contratação, pois caberia ao gestor, diante das evidências de ligações entre os corpos diretivos das duas entidades, ter impedido a contratação da COOPTERA/PB.

Ressalte-se que os dirigentes da ACA/PB e da COOPTERA/PB não devolveram recursos públicos (caso dos convênios nº 572755 e nº 595206), tiveram prestações de contas impugnadas (caso do convênio nº 571067) e não executaram totalmente o objeto pactuado (caso do convênio nº 526425), por esse motivo estão impedidos de celebrar quaisquer ajustes com a Administração, sejam, convênios ou contratos, cabendo acrescentar os seguintes fatos:

a) Participação do presidente da COOPTERA/PB nos fatos que resultaram na inscrição da ACA/PB no CEPIM

O atual presidente da COOPTERA/PB (CPF ***.122.054-**) já dirigia ambas as entidades (ACA/PB e COOPTERA/PB) na época da execução dos convênios que atualmente estão inadimplentes. Alguns fatos que resultaram na inscrição da ACA/PB



no CEPIM o envolveram diretamente, a exemplo do convênio 1750/2007 (Siafi nº 595206).

O objeto do convênio 1750/2007 incluía a capacitação de sessenta assentados ou membros das famílias assentadas os quais estariam divididos em duas turmas de trinta pessoas. Conforme o “Relatório de Supervisão e Conclusão” elaborado em 25/8/2008 por uma equipe do INCRA/SR-18, apenas 28% (vinte e oito por cento) do objeto do convênio havia sido executado. A equipe de supervisão relatou que:

- apenas dezessete beneficiários realmente participaram dos cursos oferecidos pela ACA/PB;
- várias pessoas assinaram as duas listas, fazendo parecer que o curso havia sido ministrado para duas turmas, no entanto, após entrevistas, a equipe de supervisão do INCRA/SR-18 concluiu que na verdade só existiu uma turma;
- as listas de presença continham assinaturas de outras pessoas que não eram os beneficiários do convênio, incluindo três técnicos da ACA/PB;
- entre os técnicos da ACA/PB que assinaram as listas como se fossem assentados, estava um de seus dirigentes, o atual presidente (CPF ***.122.054-**) da COOPTERA/PB.

b) Outros fatos que evidenciam as ligações entre a ACA/PB e a COOPTERA/PB

- Desde que foi criada, em 26/6/1999, a COOPTERA/PB compartilha o mesmo endereço da ACA/PB;
- A diretora da ACA/PB (CPF ***.089.564-**) cadastrou a COOPTERA/PB no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF);
- A diretora da ACA/PB, (CPF ***.089.564-**) é a representante da COOPTERA/PB no SICAF.

Portanto, o gestor permitiu que esses dirigentes utilizassem a COOPTERA/PB para continuar a receber recursos públicos e, pelos motivos expostos, as justificativas apresentadas são insuficientes para elidir o fato, permanecendo integralmente os termos desta constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Abster-se de celebrar novos contratos, ou renovar os atuais, com entidades que possuam em seu corpo diretivo, dirigentes ou ex-dirigentes de entidades declaradas impedidas em cumprimento ao que dispõe o Decreto nº 7.592/2011.

5.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Previsão de forma indevida para contratar cooperativas de trabalho e detalhamento insuficiente dos serviços no edital da Chamada Pública nº 01/2012.

Fato

Constatou-se que o Edital da Chamada Pública nº 01/2012 não traz o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado e prevê forma indevida para contratar cooperativas de trabalho.



A chamada pública em tela teve como objeto a seleção de entidade(s) executora(s) de assistência técnica e extensão rural para Elaboração de Planos de Desenvolvimento de Assentamentos (PDA's) e Planos de Recuperação de Assentamentos (PRA's), em áreas de reforma agrária, no âmbito da SR/18.

Analisando-se o processo em lume, verificou-se que os únicos valores informados se referem ao total dos serviços e ao custo médio por família, conforme transcrito a seguir:

O valor da presente chamada é de R\$ 2.429.758,04 (dois milhões, quatrocentos e vinte e nove mil, setecentos e cinquenta e oito reais e quatro centavos).

(...)

Para definição dos custos das metas propostas nesta Chamada, foram considerados os valores médios/família, praticados no mercado, através de pesquisa de preço realizada com empresas/entidades com atuação no estado e na região – no valor de R\$ 796,94/fam.

Após análise do “Quadro 09 – Modelo de Planilha de Custos para Pesquisa de Preços” (página 41 do edital) e do “Sub-anexo III – Planilha Modelo para composição dos custos” (página 46 do edital), foram detectadas as seguintes falhas nas planilhas:

- a) a coluna destinada aos valores unitários está em branco;
- b) os itens 1.1 (despesa com pessoal e encargos de nível superior), 1.2 (despesa com pessoal e encargos de nível médio) e 1.3 (coordenação) não foram subdivididos de forma a contemplar o detalhamento dos encargos sociais e trabalhistas, o que se faz necessário em face da participação de cooperativas de trabalho;
- c) os itens 5.1 (ISS sobre o faturamento) e 5.2 (PIS e COFINS) não deveriam trazer as alíquotas, pois existem entidades executoras de ATER que gozam de imunidade ou isenção tributária.

Além disso, no edital, a Superintendência do INCRA, na Paraíba, adotou uma metodologia que torna a contratação de cooperativas mais dispendiosa para a Administração, quando comparado à contratação de entidades de outras naturezas jurídicas, vindo a resultar em pagamento a maior. Segue a transcrição do texto contido no edital:

Porém, caso as Entidades Vencedoras sejam Cooperativas, será acrescido ao valor do mesmo 15% para pagamento de Obrigações Tributárias e Contributivas, tendo em vista que as despesas com o INSS patronal (15%) é de responsabilidade do contratante, razão pela qual estamos prevendo um acréscimo de R\$ 364.463,70 no valor da chamada, conforme detalhamento abaixo. Podendo, portanto, o valor total da chamada chegar até R\$ 2.794.221,70 (dois milhões, setecentos e noventa e quatro mil, duzentos e vinte e um reais e setenta centavos).

O percentual de 15% deve ser aplicado sobre o valor dos serviços, considerando os quantitativos contratados, os preços médios do mercado e a tributação devida. Nesse contexto, registre-se que as cooperativas de trabalho possuem encargos sociais e trabalhistas menores que outras entidades, consequentemente, o custo de seus serviços também é menor.

Causa

O Superintendente Regional, no exercício de suas competências regimentais, previstas no inciso X, art. 132, do Regimento Interno do INCRA, autorizou a realização de chamada pública baseada em edital sem o orçamento detalhado do objeto e com possibilidade de duplicidade de encargos caso fosse contratada cooperativa.



Manifestação da Unidade Examinada

Questionado por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305876/024, de 14/5/2013, o gestor assim se manifestou:

Sobre o Edital de Chamada Pública Nº 01/2012 (PDA/PRA).

O maior dispêndio, citado pela equipe de auditoria, se dá no caso da contratação de cooperativas, tendo em vista que a contribuição do INSS a cargo da empresa contratante é de 15% sobre o valor bruto da nota fiscal, relativamente aos serviços prestados (item IV do artigo 22 da Lei 8.212/1991 incluído pela Lei 9.876/1999). Neste caso, além de não podermos vedar a participação das cooperativas (princípio da isonomia), da impossibilidade de prever a possível vencedora do certame, o próprio Edital de Chamada Pública cuida em explicitar os custos com a contratação de cooperativas, não advindo prejuízos a terceiros ou, muito menos, ao erário público, haja vista tratar-se de uma contratação decorrente de dispensa de licitação (artigo 24, XXX, da lei 8.666/930), precedida de Chamada Pública, realizada na forma do artigo 19 da Lei 12.188/2010, cuja seleção não é realizada com pressupostos apenas no preço, mas sim em critérios objetivos de seleção, os quais levam em conta a qualidade técnica, na forma do artigo art. 6 do Decreto 7.215/2010. Além do que, o valor desembolsado para pagamento da previdência social, no montante equivalente a 15%, é desembolsado para o caixa componente da arrecadação do Tesouro Nacional, embora forçado por circunstâncias da contratação de uma prestadora na modalidade de cooperativa, ou seja, o valor não consignado a título de receita para a contratada, mas tão somente retornando, como recolhimento, aos cofres da União — não constituindo em maiores dispêndios à Administração, bem como não configurando valores maiores do que o de mercado.

Em relação à precificação da Chamada Pública, os detalhamentos, justificativas e as propostas de preços oriundas de pesquisa encontram-se no processo de chamamento público (Chamada Pública 01/2012);

Com relação ao QUADRO 09 — MODELO DE PLANILHA DE CUSTOS PARA PESQUISA DE PREÇOS, de fato a coluna com os valores unitários encontra-se vazia, tendo em vista que, para a padronização das propostas solicitadas, forneceu-se um modelo de planilha para formação de custos, com a especificação e quantificação de cada ação, por eixo a ser trabalhado — onde estes espaços são para preenchimento da Entidade fornecedora da proposta.

No tocante aos itens 1.1; 1.2, 1.3 e 5.2 (ISS e PIS CONFINS) não houve detalhamento em função de que todas as propostas apresentadas partiram do pressuposto da necessidade de se obter subsídios que determinassem um valor médio/família, norteador para o processo de Chamada Pública, provenientes de Empresas e/ou Entidades com naturezas constitucionais diversas — com exceção de cooperativas. Vale salientar que, nesta fase (pesquisa de preço), não é faculdade da Comissão Especial, instituída para os trabalhos da Chamada Pública, avaliar, a partir da natureza jurídica de cada Empresa e/ou Entidade, as prerrogativas de benefícios: imunidade ou isenção tributária.

O Edital da Chamada Pública 01/2012, em relação à previsão da contratação de cooperativas, fundamenta-se nos preceitos preconizados pelo artigo 22, item IV, da Lei 8.212/1991, incluído pela Lei 9.876/1999 — não havendo uma "Metodologia" própria, tendo em vista tratar-se de uma Instituição de Direito Público, vinculada a obediência dos instrumentos normativos e legislação vigente sobre a matéria.

Além do que o valor desembolsado para pagamento do encargo social da previdência social, no montante equivalente a 15%, é desembolsado para o caixa componente da arrecadação do Tesouro Nacional, embora forçado por circunstâncias da contratação de uma prestadora na modalidade de cooperativa, ou seja, o valor não consignado a título de receita para a contratada, mas tão



somente retornando, como recolhimento, aos cofres da União — não constituindo em maiores dispêndios à Administração, bem como não configurando valores maiores do que o de mercado.

Análise do Controle Interno

Cabe tratar inicialmente da importância que a fixação dos custos dos serviços tem em editais de chamadas públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

O Art. 27 da Lei n.º 12.188/2010 acrescentou o Inciso XXX ao Art. 24 da Lei 8.666/93 e com isso introduziu uma nova hipótese de dispensa de licitação no arcabouço jurídico nacional: a seleção de entidades executoras de ATER por meio de chamadas públicas.

As entidades participantes das chamadas de ATER podem ser instituições ou organizações, públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, previamente, credenciadas, conforme dispõem os artigos 11 e 15 da Lei n.º 12.188/2010.

No decurso desse processo, os participantes não apresentam propostas de preços e são escolhidos com base em “critérios de pontuação” estabelecidos no edital da chamada pública: experiência da entidade em ATER, proposta técnica e equipe técnica, etc. O objetivo é encontrar a melhor entidade para prestar o serviço pelo preço fixado no edital, ou seja, inexistente disputa entre os participantes quanto ao preço.

Portanto, nas chamadas públicas, a pesquisa de preços utilizada e a forma como os valores encontrados são fixados no edital, constituem dois aspectos de fundamental importância à garantia do princípio constitucional da isonomia e à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nas chamadas públicas, apesar de existirem metas mínimas, as quantidades de um mesmo serviço para um mesmo lote de assentamentos – palestras, por exemplo – podem ser ofertadas em quantidades diferentes por cada um dos participantes. Posteriormente, a entidade selecionada pode, a cada aditivo contratual, alterar os quantitativos dos serviços. Além disso, as atividades coletivas (palestras, capacitações, fóruns, oficinas, dias de campo, etc.) possuem composição variada (número de participantes, de horas, etc.), inclusive quando comparadas às pesquisas de mercado. Portanto é necessário conhecer o quantitativo dos serviços e o valor unitário de cada componente, como refeições, hospedagem, passagens, etc.

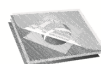
Pelo exposto, depreende-se que, devido à natureza dos serviços de ATER, a fixação de um valor total para o contrato e de um valor médio por família/ano, conforme procedeu o INCRA/SR-18 no edital da Chamada Pública nº 01/2012, não atende ao objetivo de contratar os serviços pelos preços médios de mercado. Também não atende às exigências da Lei 8.666/93 (Lei de Licitações), conforme pode ser observado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), cabendo transcrever os seguintes acórdãos:

Elabore e faça constar, como anexo do edital, orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado, em atendimento aos art. 7º, § 2º, inciso II, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Acórdão 1453/2009 - Plenário

Disponibilize, juntamente com o edital, as planilhas que detalham a estimativa de preços, para maior transparência da previsão elaborada pela Administração.

Acórdão 610/2008 - Plenário



Os orçamentos em uma licitação devem ser elaborados da forma mais cuidadosa possível, de forma que reflitam adequadamente os preços de mercado, para que a Administração tenha segurança de estar adquirindo produtos/serviços a preços justos.

Acórdão 85/2007 - Plenário (Voto do Ministro Relator)

O edital da Chamada Pública nº 01/2012 foi comparado com editais publicados por outras quatro superintendências regionais do INCRA. Observou-se que, diversamente da forma como procedeu o INCRA/SR-18, as outras superintendências - apesar de apresentarem falhas quanto ao detalhamento - fixaram os custos dos serviços nos editais e seus anexos.

Os quatro editais de chamadas públicas de ATER consultados foram os seguintes:

Estado	Superintendência	Chamada Pública de ATER nº	Data
Pernambuco	INCRA-SR/03	01/2011	Março de 2011
Minas Gerais	INCRA-SR/06	01/2011	Setembro de 2011
Alagoas	INCRA-SR/22	01/2012	Agosto de 2012
Goiás	INCRA-SR/04	01/2012	Novembro de 2012

Além disso, o gestor não justificou a ausência de valores unitários no “Quadro 09 – Modelo de Planilha de Custos para Pesquisa de Preços”, adiante transcrita, quando afirmou que “estes espaços são para preenchimento da Entidade fornecedora da proposta”. O edital deveria ter fixado os valores obtidos na pesquisa de preços, trazendo, por exemplo, o valor mensal médio - obtido em pesquisa de preços - da locação de um veículo, de uma moto, etc.

Quadro 09 – Modelo de Planilha de Custos para Pesquisa de Preços

Item	Discriminação	Unidade	Quantidade ¹¹	Valor Unitário (R\$)	Valor total (R\$)
1	Serviços Técnicos	Salários/ano	204		
1.1	Despesa com pessoal e encargos de Nível superior (14 técnicos x 12 meses)	mês	168		
1.2	Despesa com pessoal e encargos de Nível Médio (2 pessoas para apoio administrativo em escritório x 12 meses)	mês	24		
1.3	Coordenação (1 coordenador x 12 meses)	mês	12		
2	Custeio				
2.1	locação de veículo (4 carros)	mês	48		
2.2	locação de moto (4 motos)	mês	48		
2.3	Despesa com combustível ((4 equipes técnicas/dia x 15 dias x 250 km/dia x 12 meses)/15 km/l)	L	12.000		
2.4	Despesa com diária de alimentação das equipes (15 úteis x 14 técnicos x 12 meses)	refeição	2.520		
2.5	Material didático (Papel, Caneta, pastas, cópias, etc. valor fixo equipe/mês) x 2 Escritórios	valor fixo/mês	12		
3	Despesa com eventos e elaboração do Plano				
3.1	Oficina Inicial de Planejamento	Oficina	43		
3.2	Diagnóstico Rural Participativo – DRP:	Oficina	43		
3.3	Oficina de apresentação preliminar do Plano	Oficina	43		
3.4	Oficina de apresentação final do Plano	Oficina	43		
	Sistematização/Impressão dos Planos e mapas	Plano	1		



4	Despesa Administrativa				
4.1	Despesa com aluguel de escritório	mês	24		
4.2	Despesa de água	mês	24		
4.3	Despesa com energia	mês	24		
4.4	Despesa com telefone e internet	mês	24		
4.5	Despesa com material de escritório(papel, tinta para impressora, cópias, lápis, etc.)	mês	24		
	Despesa com locação de equipamento de GPS (6 aparelhos de GPS)	mês	72		
4.6	Despesa com locação e manutenção de equipamentos de informática (4 notebooks e 2 impressoras)	mês	24		
Total das Despesas					
5	Tributos*				
5.1	ISS sobre o faturamento	%	5		
5.2	PIS E COFINS	%	3,68		
Total dos tributos					
Total geral das despesas (despesas + tributos)					
Valor a ser pago por família/mês (Total geral das despesas/ 2.222 famílias)					
Valor a ser pago por família/ano (valor família por mês x 12 meses)					
* O valor referente a tributos é obtido aplicando-se o percentual sobre o valor do faturamento.					
⁹ Para os custos com mão-de-obra, solicitou-se das Empresas/Entidades que fossem levados em consideração os dissídios coletivos de cada categoria, bem como os encargos decorrentes destes custos.					

Também não foram apresentadas justificativas para a ausência de detalhamento das despesas com pessoal e encargos sociais e trabalhistas, nem para a presença das alíquotas do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), da Contribuição para Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

A importância desse aspecto pode ser vista na análise feita com base nos pagamentos de serviços de ATER que o INCRA/SR-18 efetuou durante o exercício de 2012. Das seis entidades contratadas, apenas duas recolhem todos os tributos mencionados no edital da Chamada Pública nº 01/2012, as outras quatro entidades gozam de isenção quanto a algum/alguns ou a todos esses tributos, conforme detalhado no quadro a seguir:

Entidade	CNPJ	PIS	COFINS	ISS
AGEMTE	41.202.557/0001-92	-	-	-
CAAASP	04.857.557/0001-02	-	-	-
CONSPLAN	04.093.714/0001-42	0,65%	3,00%	5,00%
COONAP	70.064.142/0001-06	0,65%	3,00%	-
COOPTERA/PB	03.353.833/0001-24	0,65%	3,00%	5,00%
IDS	06.068.973/0001-49	-	-	5,00%

Em decorrência do elevado valor da Chamada Pública 01/2012 cujos serviços foram orçados em R\$ 2.429.758,04 (dois milhões, quatrocentos e vinte e nove mil, setecentos e cinquenta e oito reais e quatro centavos), a obrigação de pagar esses tributos ou não, decorrente dos diferentes regimes jurídicos dessas entidades, possui significativo impacto, conforme demonstrado no próximo quadro:

Total das despesas	R\$ 2.236.316,65
--------------------	------------------



PIS (Total das despesas x 0,65%)	R\$ 14.536,06
Cofins (Total das despesas x 3%)	R\$ 67.089,50
ISS (Total das despesas x 5%)	R\$ 111.815,83
Total dos tributos (PIS + Cofins + ISS)	R\$ 193.441,39
Total geral das despesas (Total das despesas + Total dos tributos)	R\$ 2.429.758,04

Além disso, existem despesas com pessoal e encargos que não recaem sobre cooperativas de trabalho, como FGTS, INSS patronal, aviso prévio, SESC e SENAC. Podendo-se citar, como exemplo, a pesquisa de preços promovida pelo INCRA/SR-18, em 25/10/2010, a qual trouxe o seguinte detalhamento das despesas com pessoal:

Custos de contratação de técnico (nível superior ou nível médio) com CTPS

Item	Discriminação	Unidade	Quantidade	Valor Unitário
1	Técnico de nível superior	técnico	1	
2	Encargos		0,51	
2.1	FGTS	%	8,50%	
2.2	Férias	%	11,11%	
2.3	INSS Patronal	%	20,00%	
2.4	Aviso prévio	%	0,34%	
2.5	SESC	%	1,50%	
2.6	SENAC	%	1,00%	
2.7	13º salário	%	8,33%	
2.8	SEBRAE	%	0,60%	
	TOTAL		51,38%	

Nesse contexto cabe discorrer sobre as cooperativas de trabalho, entidades reguladas pela lei nº 12.690/2012, que dispõe sobre sua organização e funcionamento, e - no que com ela não colidir - pelas leis nº 5.764/1971, que institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e nº 10.406/2002 - Código Civil.

Pela definição dada pelo Artigo 2º da lei nº 12.690/2012, “considera-se cooperativa de trabalho a sociedade constituída por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais com proveito comum, autonomia e autogestão para obterem melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho”.



A natureza jurídica das cooperativas lhes conferem muitas vantagens trabalhistas, previdenciárias e tributárias. O parágrafo único do artigo 442 da CLT estabelece a inexistência de vínculo empregatício entre a cooperativa e seus associados e entre estes e os tomadores de serviços daquela, o que resulta em isenção dos encargos patronais, incluindo os da seguridade social. As cooperativas também gozam de outros benefícios tributários, a exemplo da isenção da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, relativamente aos atos cooperativos, caso obedeçam ao disposto na legislação específica.

Por esses motivos já se tentou impedir que as cooperativas participassem de licitações públicas sob a alegação de que, em função de terem custos fixos menores que os das demais sociedades mercantis, teriam as cooperativas posição de vantagem frente aos outros concorrentes, condição que macularia o princípio da igualdade, disposto no inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal e na própria Lei nº 8.666/93, (ver Acórdão TCU nº 307/2004-Plenário).

Posteriormente, a lei federal nº 12.349/2010 alterou o artigo 3º, §1º, I da Lei nº 8.666/93, proibindo expressamente a discriminação de cooperativas em licitações, bem como em legislações de âmbito estadual. Além disso, o § 2º do Art. 10 da lei nº 12.690/2012 dispõe que “a cooperativa de trabalho não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social”.

Portanto, serviços prestados por cooperativas - inclusive as de trabalho - são mais baratos que os prestados por outras entidades. Consequentemente, embora se considere o acréscimo de 15%(quinze por cento) de contribuição previdenciária patronal sobre o valor de seus serviços, o dispêndio para o tomador dos serviços não é maior que os preços médios de mercado.

Prova disso é que nas licitações esse percentual deve ser acrescido nas propostas das cooperativas, sendo necessário transcrever os seguintes trechos do Acórdão nº 307/2004 – Plenário que abordam o tratamento que deve ser dado à contribuição patronal das cooperativas nas licitações:

3.14.2 Ainda quanto às contribuições devidas ao INSS, Sidney Bittencourt, que em sua obra (op. cit.) reuniu análises dos principais pontos polêmicos até então levantados sobre o assunto, esclarece que o inciso IV do art. 22 da Lei nº 8.212/91, acrescido pela Lei nº 9.876/99, instituiu que o tomador de serviços (no caso a Administração) está obrigado a recolher 15%(quinze por cento), como contribuição previdenciária, sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura, relativamente aos serviços prestados por cooperados, por intermédio de cooperativas.

3.14.3 Assim, quando a comissão julgadora acresce 15% (quinze por cento) na proposta da cooperativa está buscando aferir a proposta mais vantajosa, já que esse recolhimento é uma obrigação legal dos tomadores de serviços de cooperativas junto ao INSS.

(...)

3.15.1 Na mesma linha de raciocínio conclui o autor Sidney Bittencourt, acrescentando (op. cit.) que:

- no julgamento das licitações deve ser avaliada a proposta levando-se em consideração o tipo da pessoa jurídica ofertante, buscando a Administração não a equalização - impondo sobre ela uma penca de encargos que ela não possui - mas sim objetivando conhecer o que de real a Administração pagará pelo objeto pretendido, caso venha a contratá-la; (...)

- quando do julgamento de proposta oferecida por cooperativa, cujos serviços que venham a prestar sofram a incidência do recolhimento pelo próprio Poder Público da alíquota referente ao INSS, caberá à Administração considerar, para efeito de julgamento, o ônus que a proposta apresentada pela cooperativa representar, isto é, o preço final deverá ser composto pelo valor proposto acrescido da contribuição



imposta por lei, e nunca somente o valor apresentado na sua proposição comercial; tal mecanismo não caracteriza uma equalização, porquanto não objetiva qualquer compensação de deformação, mas sim uma precisa avaliação do dispêndio da Administração.

Portanto, as justificativas apresentadas pelo gestor são insuficientes para elidir o fato apontado, permanecendo integralmente os termos desta constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendação 1: Abster-se de publicar editais de chamadas públicas de ATER sem detalhar, suficientemente, os custos unitários dos serviços obtidos em pesquisa de preços de mercado.

Recomendação 2: Recomendação 2: Abster-se de publicar editais de chamadas públicas de ATER nos quais haja previsão de contratar cooperativas de trabalho com adição do percentual dos 15% (quinze por cento), referentes à contribuição previdenciária patronal, sobre o total do custo médio por família.

5.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Sobrepço de R\$ 357.357,20 na contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) com cooperativas de trabalho.

Fato

Da análise de processos referentes aos contratos celebrados em 2012 com cooperativas de trabalho para a execução de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), foi constatado um sobrepreço de R\$ 357.357,20 (trezentos e cinquenta e sete mil, trezentos e cinquenta e sete reais e vinte centavos).

Cabe destacar que, em 2012, os contratos de ATER celebrados com cooperativas de trabalho alcançaram R\$ 4.759.612,69 (quatro milhões, setecentos e cinquenta e nove mil, seiscentos e doze reais e sessenta e nove centavos).

Valor dos contratos celebrados pelo INCRA/SR-18 com cooperativas de trabalho em 2012

Chamada Pública	Entidade contratada	Contrato/Aditivo nº	Data de Assinatura	Valor dos contratos
01/2010	COOPTERA/PB	Aditivo 70002/2012	08/03/2012	R\$ 1.323.631,04
01/2010	COOPTERA/PB	Aditivo 80002/2012	08/03/2012	R\$ 1.149.954,55
01/2011	COONAP	Contrato 15/2012	30/01/2012	R\$ 1.748.417,10
01/2011	COOPTERA/PB	Contrato 17/2012	30/01/2012	R\$ 537.610,00
				R\$ 4.759.612,69



Dois dos quatro contratos foram analisados e, em ambos, foi constatado sobrepreço, conforme resumido no quadro seguinte:

Contrato	A Total dos serviços conforme as planilhas das cooperativas	B Total dos serviços conforme os preços médios de mercado	C (B – A) Sobrepreço
Contrato 15/2012	R\$ 1.520.027,37	R\$ 1.301.678,47	R\$ 218.348,90
Aditivo 70002/2012	R\$ 1.150.709,03	R\$ 1.011.700,73	R\$ 139.008,30
Total	R\$ 2.670.736,40	R\$ 2.313.379,20	R\$ 357.357,20

Os contratos foram celebrados com duas cooperativas de trabalho, a COOPTERA/PB- Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos de Reforma Agrária da Paraíba Ltda., CNPJ 03.353.833/0001-24, e a COONAP- Cooperativa de Trabalho Múltiplo de Apoio as Organizações de Auto-Promoção, CNPJ 70.064.142/0001-06.

As contratações acima dos valores de mercado decorreram da forma que o INCRA/SR-18 adota para contratar cooperativas de trabalho, especificamente, quanto à aplicação do percentual de 15% (quinze por cento) referente à contribuição previdenciária patronal a cargo do tomador dos serviços.

Em suas chamadas públicas de ATER, o INCRA/SR-18 prevê que, caso a entidade selecionada seja uma cooperativa de trabalho, o citado acréscimo de 15% (quinze por cento) será aplicado sobre um preço fixado no edital com base num valor médio por família/ano. Da forma como o INCRA/SR-18 procede não são considerados os quantitativos contratados, os valores unitários estabelecidos em pesquisa de preços de mercado e os diferentes aspectos tributários decorrentes das naturezas jurídicas das entidades que possam ser contratadas. Por exemplo, as cooperativas de trabalho possuem encargos sociais e trabalhistas menores que outras entidades, bem como, existem entidades executoras de ATER que gozam de imunidade ou isenção tributária.

Cabe ressaltar que, nas chamadas públicas, embora existam metas mínimas, um serviço pode ser ofertado em quantidades diferentes pelas entidades que concorrem a um mesmo lote de assentamentos e, a entidade selecionada pode, a cada aditivo contratual, alterar os quantitativos dos serviços. Além disso, as atividades coletivas (palestras, capacitações, fóruns, oficinas, dias de campo, etc.) possuem composição variada (número de participantes, de horas, etc.). Portanto, para contratar é necessário conhecer o quantitativo dos serviços e o valor unitário de cada componente, como refeições, hospedagem, passagens, etc.

Em relação aos quatro contratos de ATER que o INCRA/SR-18 celebrou com cooperativas de trabalhos em 2012, foi selecionada uma amostra com os dois de maior valor (critério da materialidade): o Contrato nº 15/2012, celebrado com a COONAP e oriundo da Chamada Pública 01/2011, e o Aditivo 70002/2012, celebrado com a COOPTERA/PB e procedente da Chamada Pública 01/2010. Juntos correspondem a cerca de 65% (sessenta e cinco por cento) do total dos serviços de ATER contratados com cooperativas de trabalho em 2012.

Tendo como parâmetro os preços médios praticados no mercado (obtidos em pesquisa de preços realizada pelo INCRA/SR-18 e corrigidos por índice de reajuste), foram analisadas as planilhas de composição de custos e de memórias de cálculos integrantes dos dois contratos da amostra em tela.

Após as análises, se concluiu que o custo total dos serviços contratados com as duas cooperativas somente alcançou o valor médio por família/ano fixado no edital devido às seguintes falhas: número de refeições quantificadas a maior em eventos



coletivos (caso da COONAP), preços acima dos valores de mercado (caso da COOPTERA/PB) e alíquotas tributárias incorretas (caso de ambas as cooperativas).

Os cálculos do sobrepreço detectado na amostra analisada serão detalhados nos parágrafos seguintes.

a) Contrato nº 15/2012, celebrado com a COONAP.

A Planilha de Composição dos Custos apresentada pela COONAP para o Contrato nº 15/2012 contém falhas que resultaram num aumento de R\$ 218.348,90 (duzentos e dezoito mil, trezentos e quarenta e oito reais e noventa centavos) do total das despesas.

Em dois tipos de eventos coletivos (itens 2.4 e 2.6), as refeições foram quantificadas a maior, resultando num aumento de R\$ 189.920,00 (cento e oitenta e nove mil, novecentos e vinte reais) no valor das despesas.

A COONAP também apresentou um percentual de 5,15% referentes ao PIS e à COFINS (item 5.1), no entanto a entidade paga 3,00% de COFINS e 0,65% de PIS, perfazendo 3,65%.

a.1) Planilha de Composição dos Custos apresentada pela COONAP

Planilha de Composição dos Custos apresentada pela COONAP na Chamada Pública 01/2011
(referente ao Lote 04 – Borborema, Contrato nº 15/2012)

Item	Discriminação	Unidade	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)
1	Assessoria Regulara às Famílias	salário/ano	240		773.360,00
1.1	Custo com pessoal e encargos				648.000,00
1.2	Custeio				125.360,00
2	Despesas com eventos coletivos				579.980,00
2.1	Capacitação 16 horas		49	3.780,00	185.220,00
2.2	Capacitação 8 horas		105	220,00	23.100,00
2.3	Dia de campo		6	2.620,00	15.720,00
2.4	Fórum		2	12.580,00	25.160,00
2.5	Oficina coletiva		14	2.340,00	32.760,00
2.6	Oficina individual		105	2.180,00	228.900,00
2.7	Palestra		70	160,00	11.200,00
2.8	Visita de intercâmbio		8	3.240,00	25.920,00
2.9	Cadeia Produtiva		2	16.000,00	32.000,00
3	Unidades Demonstrativas*				42.500,00
3.1	UD Apicultura/meliponicultura	unidade	1	8.500,00	8.500,00
3.2	UD de banco de proteínas para criação animal	unidade	1	8.500,00	8.500,00
3.3	UD canteiros econômicos	unidade	1	8.500,00	8.500,00
3.4	UD suinocultura e biodigestores	unidade	1	8.500,00	8.500,00
3.5	UD de produção de mudas	unidade	1	8.500,00	8.500,00
4	Despesas Administrativas				49.740,00
4.1	Escritório				16.800,00
4.2	Material de escritório				25.740,00



Planilha de Composição dos Custos apresentada pela COONAP na Chamada Pública 01/2011
(referente ao Lote 04 – Borborema, Contrato nº 15/2012)

Item	Discriminação	Unidade	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)
4.3	Locação e manutenção de equipamentos de informática				7.200,00
Total das Despesas					1.445.580,00
5	Tributos e taxa de administração				74.447,37
5.1	PIS/COFINS	%	5,15**		74.447,37
Total geral das despesas (despesas + tributos)					1.520.027,37

Fonte: Processo 54320.000063/2012-14

* A despesa com Unidades Demonstrativas faz parte da Chamada Pública 01/2011, mas não foi objeto do edital da Chamada Pública 01/2010. Portanto, essa despesa não foi objeto da pesquisa de preços realizada em outubro de 2010 para a Chamada Pública 01/2010 e aproveitada na Chamada Pública 01/2011. Os valores foram apresentados pelas entidades.

** Cabe destacar a alíquota de 5,15% referente ao PIS e à COFINS.

a.2) Número de refeições quantificadas a maior em eventos coletivos

De acordo com o edital da Chamada Pública 01/2011, deveriam ser confeccionadas planilhas com memórias de cálculo para cada evento coletivo, contendo o número de participantes, bem como, os custos com transporte, alimentação, material de consumo, etc. Ressalte-se que o INCRA/SR-18 não fixou um número máximo de lanches e refeições para os participantes dos eventos coletivos.

Após análise das memórias de cálculo, detectou-se que não há viabilidade fática para a ingestão do número de refeições que a COONAP forneceria aos participantes de dois tipos de eventos coletivos do Contrato nº 15/2012 (itens “2.4 – Fórum” e “2.6 - Oficina Individual”). A constatação fica evidente quando se comparam as memórias de cálculos desses eventos com as de outros eventos coletivos do mesmo contrato.

Cabe mencionar que os documentos comprobatórios apresentados pela COONAP não registram o número de refeições fornecidas e este aspecto não é analisado pelos fiscais do contrato.

a.2.1) Quantidades de refeições a maior no Item “2.4 – Fórum”

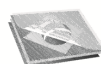
De acordo com as planilhas com memória de cálculo, a entidade forneceria, em cada um dos dois dias desse tipo de evento, quatro lanches e quatro refeições para cada um dos oitenta participantes, totalizando 640 (seiscentos e quarenta) lanches e 640 (seiscentos e quarenta) refeições.

O Item 2.4 foi comparado com o item “2.1 - Capacitação 16 horas”, o qual também tem duração de dois dias e para o qual estão programados quatro lanches e duas refeições, por dia, para cada participante. Em razão disso, esta equipe de auditoria aplicou o mesmo número de refeições do item “2.1 - Capacitação 16 horas” para o item “2.4 - Fórum”.

O resultado foi a correção do valor unitário do item 2.4, que de R\$ 12.580,00 (doze mil, quinhentos e oitenta reais) foi reduzido para R\$ 10.020,00 (dez mil e vinte reais).

Detalhamento do item “2.4 - Fórum” apresentado pela COONAP

Item	Forum dos assentados	Unidade	Quant.	Unitário	Total
1	Alimentação dos participantes	Refeição	640*	R\$ 8,00	R\$ 5.120,00



Detalhamento do item “2.4 - Fórum” apresentado pela COONAP

Item	Forum dos assentados	Unidade	Quant.	Unitário	Total
2	Hospedagem	unidade	80	R\$ 20,00	R\$ 1.600,00
3	Lanche	Lanche	640	R\$ 4,00	R\$ 2.560,00
4	Transporte dos participantes	Passagem	160	R\$ 20,00	R\$ 3.200,00
5	Outras Despesas	Valor	1	R\$ 100,00	R\$ 100,00
Total					R\$ 12.580,00

Fonte: Processo 54320.000063/2012-14

* Número incorreto de refeições.

Detalhamento do item “2.4 - Fórum” com correção feita pela auditoria da CGU

Item	Forum dos assentados	Unidade	Quant.	Unitário	Total
1	Alimentação dos participantes	Refeição	320*	R\$ 8,00	R\$ 2.560,00
2	Hospedagem	unidade	80	R\$ 20,00	R\$ 1.600,00
3	Lanche	Lanche	640	R\$ 4,00	R\$ 2.560,00
4	Transporte dos participantes	Passagem	160	R\$ 20,00	R\$ 3.200,00
5	Outras Despesas	Valor	1	R\$ 100,00	R\$ 100,00
Total					R\$ 10.020,00

*O número de refeições foi reduzido de 640 para 320.

a.2.2) Quantidades de refeições a maior no Item “2.6 - Oficina Individual”

As planilhas com memória de cálculo apresentadas pela COONAP registram que, durante os eventos referentes ao item “2.6 - Oficina Individual”, seriam servidos dois lanches e uma refeição para cada um dos vinte participantes, perfazendo, quarenta lanches e vinte refeições. Contudo, ao preencher a planilha a COONAP registrou 240 (duzentas e quarenta) refeições, em vez de vinte. Da forma como foi preenchida a planilha, cada participante comeria doze refeições num único dia. Após detectar a falha, esta equipe de auditoria recalculou o valor unitário do item 2.6 considerando o número correto de refeições para esse evento que tem duração de um dia.

Detalhamento do item “2.6- Oficina Individual” apresentado pela COONAP

Item	Oficina individual com 20 pessoas	Unidade	Quant.	Unitário	Total
1	Lanches a participantes	Lanche	40	R\$ 4,00	R\$ 160,00
2	Alimentação dos participantes	Refeição	240*	R\$ 8,00	R\$ 1.920,00
3	Outros materiais	valor	1	R\$ 100,00	R\$ 100,00
Total					R\$ 2.180,00

Fonte: Processo 54320.000063/2012-14

*Quantidade incorreta de refeições, com enorme reflexo sobre o resultado.

Detalhamento do item “2.6- Oficina Individual” com correção feita pela CGU

Item	Oficina individual com 20 pessoas	Unidade	Quant.	Unitário	Total
1	Lanches a participantes	Lanche	40	R\$ 4,00	R\$ 160,00
2	Alimentação dos participantes	Refeição	20*	R\$ 8,00	R\$ 160,00
3	Outros materiais	valor	1	R\$ 100,00	R\$ 100,00
Total					R\$ 420,00

* Quantidade correta de refeições.



a.2.3) Demonstrativos da redução no valor total dos eventos coletivos após correção das quantidades a maior de refeições dos itens 2.4 e 2.6

		(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
2	Eventos coletivos	Quant	Valor unitário apresentado pela COONAP	Valor unitário corrigido pela CGU	Valor total apresentado pela COONAP (A x B)	Valor total corrigido pela CGU (A x C)	Diferença entre os valores totais (D – E)
2.1	Capacitação 16 horas	49	3.780,00	3.780,00	185.220,00	185.220,00	0,00
2.2	Capacitação 8 horas	105	220,00	220,00	23.100,00	23.100,00	0,00
2.3	Dia de campo	6	2.620,00	2.620,00	15.720,00	15.720,00	0,00
2.4	Fórum	2	12.580,00	10.020,00	25.160,00	20.040,00	5.120,00
2.5	Oficina coletiva	14	2.340,00	2.340,00	32.760,00	32.760,00	0,00
2.6	Oficina individual	105	2.180,00	420,00	228.900,00	44.100,00	184.800,00
2.7	Palestra	70	160,00	160,00	11.200,00	11.200,00	0,00
2.8	Visita de intercâmbio	8	3.240,00	3.240,00	25.920,00	25.920,00	0,00
2.9	Cadeia Produtiva	2	16.000,00	16.000,00	32.000,00	32.000,00	0,00
Totais					579.980,00	390.060,00	189.920,00

a.3) Planilha de Composição dos Custos do Contrato nº 15/2012 antes e depois dos ajustes efetuados pela CGU nos eventos coletivos e nos tributos

Discriminação	Conforme apresentada pela COONAP	Após as correções feitas pela CGU	Diferenças
Assessoria Regulara às Famílias	773.360,00	773.360,00	0,00
Despesas com eventos coletivos	579.980,00	390.060,00	189.920,00
Unidades Demonstrativas	42.500,00	42.500,00	0,00
Despesas Administrativas	49.740,00	49.740,00	0,00
Total das Despesas	1.445.580,00	1.255.660,00	189.920,00
Tributos	74.447,37	46.018,47*	28.428,90
Total geral das despesas (despesas + tributos)	1.520.027,37	1.301.678,47	218.348,90**
15% referentes à Contribuição Previdenciária Patronal	228.004,11	195.251,77	32.752,34
Total a ser contratado	1.748.031,48***	1.496.930,24	251.101,24

Fonte: Processo 54320.000063/2012-14



Discriminação	Conforme apresentada pela COONAP	Após as correções feitas pela CGU	Diferenças
---------------	----------------------------------	-----------------------------------	------------

* Foram considerados 3,65% correspondentes a 3,00% de COFINS e 0,65% de PIS. Quanto aos outros tributos, cabe registro de que a COONAP é isenta do pagamento de ISS. Além disso, embora o INCRA/SR-18 faça a retenção e o recolhimento de 1,5% de IR, esse valor não deve ser repassado ao contratante, conforme dispõe o Acórdão TCU nº 325/2007 – Plenário.

** Sobrepreço

*** Há uma pequena diferença entre esse valor (R\$ 1.748.031,48) e o valor do Contrato 15/2012 (R\$ 1.748.417,19), pois ao celebrar o contrato, o INCRA/SR-18 aplicou o percentual de 15% sobre R\$ 1.520.362,77 (valor fixado no edital da Chamada Pública 01/2011 para Lote 04 – Borborema) e não sobre o valor da Planilha de Composição dos Custos apresentada pela COONAP (R\$ 1.520.027,37).

b) Contrato 07/2011(Aditivo 70002/2012), celebrado com a COOPTERA/PB.

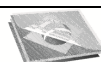
Nos editais de suas chamadas públicas de ATER, o INCRA/SR-18 estabelece a utilização do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPC-A) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para reajustar o valor dos contratos a cada novo aditivo.

O Contrato 07/2011 é oriundo da Chamada Pública 01/2010 a qual utilizou os preços médios de mercado obtidos na pesquisa promovida pela Coordenação de ATER do INCRA/SR-18 em outubro de 2010. Esses preços, corrigidos pelo IPC-A, deveriam continuar a ser usados nos aditivos contratuais. No entanto, os preços da pesquisa em comento, corrigidos pelo IPC-A referente ao período, são menores do que aqueles apresentados pela COOPTERA/PB nas planilhas de composição de custos e de memórias de cálculo do Aditivo 70002/2012.

b.1) Planilha de Composição dos Custos apresentada pela COOPTERA/PB

Planilha de Composição dos Custos apresentada pela COOPTERA/PB para o aditivo ao Contrato 07/2011 (referente ao Lote 05 – Curimataú)

Item	Discriminação	Unidade	Quant.	Valor Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)
1	Assessoria Regular às Famílias	Salários/ano			
1.1	Custo com pessoal e encargos				
1.1.1	Despesa com pessoal e encargos de nível superior (8 técnicos x 12 meses)	mês	96	3.604,50	346.032,00
1.1.2	Despesa com pessoal e encargos de nível médio (5 técnicos x 12 meses)	mês	60	2.403,00	144.180,00
1.2	Custeio				
1.2.1	Locação de veículo (3 carros)	mês	36	1.300,00	46.800,00
1.2.2	Locação de moto (4 motos)	mês	48	450,00	21.600,00
1.2.3	Despesa com combustível ((4 equipes técnicas/dia x 22 dias x 350 km/dia x 12 meses)/15 km/l)	L	24.640	2,70	66.528,00
1.2.4	Despesa com diária de alimentação das equipes (15 úteis x 14 técnicos x 12 meses)	refeição	3.432	15,00	51.480,00
1.2.5	Material didático (papel, caneta, pastas, cópias, etc. valor fixo equipe/mês)	valor fixo/mês	12	600,00	7.200,00
2	Despesa com eventos coletivos				



Planilha de Composição dos Custos apresentada pela COOPTERA/PB para o aditivo ao Contrato 07/2011
(referente ao Lote 05 – Curimataú)

Item	Discriminação	Unidade	Quant.	Valor Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)
1	Assessoria Regular às Famílias	Salários/ano			
2.1	Capacitação – 16 horas	evento	1	780,00	780,00
2.2	Capacitação – 16 horas - coletiva	evento	7	5.540,00	38.780,00
2.3	Capacitação – 8 horas	capacitação	36	490,00	17.640,00
2.4	Dia de campo	evento	8	5.205,00	41.640,00
2.5	Encontro regional de avaliação de ATES	evento	3	6.840,00	20.520,00
2.6	Fórum	evento	2	18.730,00	37.460,00
2.7	Oficina – 4 horas	oficina	69	340,00	23.460,00
2.8	Oficina – 8 horas	oficina	54	490,00	26.460,00
2.9	Oficina – 16 horas	oficina	36	1.670,00	60.120,00
2.10	Palestra	palestra	96	305,00	29.280,00
2.11	Visita de intercâmbio	visita	6	5.155,00	30.930,00
2.12	Gincana ecológica	gincana	2	1.800,00	3.600,00
3	Unidades demonstrativas e cadeia produtiva*				
3.1	Unidade demonstrativa familiar sobre caprinocultura leiteira	unidade	1	10.000,00	10.000,00
3.2	Unidade demonstrativa da agricultura familiar em apicultura	unidade	1	10.000,00	10.000,00
3.3	Unidade demonstrativa familiar em artesanato (tapeçaria, etc.)	unidade	1	10.000,00	10.000,00
3.4	Estudo da cadeia produtiva do milho e feijão	estudo	1	15.000,00	15.000,00
4	Despesa Administrativa				
4.1	Escritório				
4.1.1	Aluguel de escritório	mês	12	500,00	6.000,00
4.1.2	Despesa de água	mês	12	100,00	1.200,00
4.1.3	Despesa com energia	mês	12	160,00	1.920,00
4.1.4	Despesa com telefone e internet	mês	12	500,00	6.000,00
4.2	Material de escritório				
4.2.1	Despesa com material de escritório (papel, tinta para impressora, cópias, lápis, etc.)	mês	12	500,00	6.000,00
4.2.2	Manutenção de sistema de informática	mês	12	645,00	7.740,00
4.3	Locação e manutenção de equipamentos de informática				
4.3.1	Despesas com locação e manutenção de equipamentos	mês	12	500,00	6.000,00
Total das Despesas					1.094.350,00
5	Tributos e taxa de administração				
5.1	ISS sobre faturamento	%	5,15		56.359,03
Total geral das despesas (despesas + tributos)					1.150.709,03

Fonte: Processo 54320.000044/2011-15

* Esta equipe de auditoria não analisou os valores apresentados pela COOPTERA/PB para o item “3 - Unidades demonstrativas e cadeia produtiva”, uma vez que esses serviços não foram objeto da pesquisa de preços realizada pelo INCRA/SR-18 em outubro de 2010.



b.2) Ajustes nas planilhas de composição de custos e de memórias de cálculo do Aditivo 70002/2012

A fim de encontrar os valores corretos para o Aditivo 70002/2012, de março de 2012, esta equipe de auditoria considerou os valores médios de mercado obtidos na pesquisa de preços de outubro de 2010 e que foram utilizados no Contrato 07/2011, de março de 2011. Esses valores foram corrigidos pelo IPC-A referente ao período.

Índice de Correção pelo IPC-A (IBGE)

Data inicial	03/2011
Data final	03/2012
Índice de correção no período	1,0607139
Valor percentual correspondente	6,0713900 %

Fonte: www.bc.gov.br

b.2.1) Correção do Item “1 - Assessoria Regular às Famílias”

Foram corrigidos os preços dos itens 1.2.1, 1.2.2, 1.2.4, 1.2.5 e 4.2.1. Os resultados obtidos estão detalhados nos dois quadros seguintes:

Correção pelo IPC-A da média dos preços obtidos na pesquisa realizada pelo INCRA/SR-18

Item da Planilha de Custos do Aditivo 70002/2012	Preços obtidos da pesquisa utilizada pelo INCRA/SR-18 referentes ao Lote 05 – Curimataú (valores em R\$ por entidade consultada)						Correção da média pelo IPC-A (índice de 1,0607139)
	Siparn	Vínculus	Ipema	IDS	Espiral	Média	
1.2.1 Locação de veículo	1.200,00	1.200,00	1.200,00	1.400,00	1.300,00	1.260,00	1.336,50
1.2.2 Locação de moto	250,00	250,00	250,00	300,00	300,00	270,00	286,39
1.2.4 Alimentação das equipes	10,00	8,00	8,00	10,00	12,00	9,60	10,18
1.2.5 Material didático	120,00	200,00	150,00	300,00	300,00	214,00	226,99
4.2.1 Material de escritório	200,00	200,00	180,00	250,00	250,00	216,00	229,11

Fonte: Processo 54320.000895/2010-79

Detalhamento do item 1 - Assessoria Regular às Famílias com correções efetuadas pela CGU

Item	Discriminação	Unidade	Quant.	Planilha de Composição dos Custos (apresentada pela COOPTERA/PB).		Cálculo feito pela CGU (após correções na Planilha de Composição dos Custos).	
				Unitário	Total	Unitário	Total
1	Assessoria Regular às Famílias				683.820,00		656.262,36



Detalhamento do item 1 - Assessoria Regular às Famílias com correções efetuadas pela CGU

Item	Discriminação	Unidade	Quant.	Planilha de Composição dos Custos (apresentada pela COOPTERA/PB).		Cálculo feito pela CGU (após correções na Planilha de Composição dos Custos).	
				Unitário	Total	Unitário	Total
1	Assessoria Regular às Famílias				683.820,00		656.262,36
1.1	Custo com pessoal e encargos						
1.1.1	Despesa com pessoal e encargos de nível superior (8 técnicos x 12 meses)	mês	96	3.604,50	346.032,00	3.604,50	346.032,00
1.1.2	Despesa com pessoal e encargos de nível médio (5 técnicos x 12 meses)	mês	60	2.403,00	144.180,00	2.403,00	144.180,00
1.2	Custeio						
1.2.1	Locação de veículo (3 carros)	mês	36	1.300,00	46.800,00	1.336,50	48.114,00
1.2.2	Locação de moto (4 motos)	mês	48	450,00	21.600,00	286,39	13.746,72
1.2.3	Despesa com combustível ((4 equipes técnicas/dia x 22 dias x 350 km/dia x 12 meses)/15 km/l)	L	24.640	2,70	66.528,00	2,70	66.528,00
1.2.4	Despesa com diária de alimentação das equipes (15 úteis x 14 técnicos x 12 meses)	refeição	3.432	15,00	51.480,00	10,18	34.937,76
1.2.5	Material didático (papel, caneta, pastas, cópias, etc. valor fixo equipe/mês)	valor fixo/mês	12	600,00	7.200,00	226,99	2.723,88

b.2.2) Item “2 – Despesas com eventos coletivos”

No item “2 – Despesas com eventos coletivos”, foram corrigidos os preços referentes à alimentação, lanches e transporte dos participantes, conforme detalhado nos dois quadros seguintes:

Correção pelo IPC-A da média dos preços obtidos na pesquisa realizada pelo INCRA/SR-18

Componentes das memórias de cálculo dos eventos coletivos e preços apresentados pela COOPTERA/PB	Preços obtidos da pesquisa utilizada pelo INCRA/SR-18 referentes ao Lote 05 – Curimataú (valores em R\$ por entidade consultada)						Correção da média pelo IPC-A (índice de 1,0607139)
	Siparn	Vínculus	Ipema	IDS	Espiral	Média	
Alimentação dos participantes R\$ 15,00	10,00	7,00	8,00	9,00	10,00	8,80	9,33
Lanche dos participantes	3,00	2,00	2,50	3,00	4,00	2,90	3,08



Correção pelo IPC-A da média dos preços obtidos na pesquisa realizada pelo INCRA/SR-18

Componentes das memórias de cálculo dos eventos coletivos e preços apresentados pela COOPTERA/PB	Preços obtidos da pesquisa utilizada pelo INCRA/SR-18 referentes ao Lote 05 – Curimataú (valores em R\$ por entidade consultada)						Correção da média pelo IPC-A (índice de 1,0607139)
	Siparn	Vínculus	Ipema	IDS	Espiral	Média	
R\$ 7,00							
Transporte dos participantes - passagem por pessoa R\$ 40,00	20,00	25,00	20,00	15,00	20,00	20,00	21,21

Fonte: Processo 54320.000895/2010-79

A COOPTERA/PB apresentou, em suas memórias de cálculos, um preço de R\$ 40,00 (quarenta reais) para a hospedagem dos participantes dos eventos coletivos. Tendo em vista que a pesquisa de preços realizada pelo INCRA/SR-18 não contém preços para essa despesa, foi considerado o valor de R\$ 20,00 (vinte reais) apresentado pela COONAP (para o Contrato 15/2012, Lote 04 – Borborema) e pela própria COOPTERA/PB (para o Contrato 1/2012, Lote 08 - Médio Sertão II), ambos firmados em fevereiro de 2012, ou seja, um mês antes do Aditivo 70002/2012.

Detalhamento do item 2 - Despesa com eventos coletivos com correções efetuadas pela CGU

Item	Discriminação	Unidade	Quant.	Valores (R\$)			
				Planilha de Composição dos Custos (apresentada pela COOPTERA/PB).		Cálculo feito pela CGU (após correções na Planilha de Composição dos Custos).	
				Unitário	Total	Unitário	Total
2	Despesa com eventos coletivos				330.670,00		205.243,60
2.1	Capacitação – 16 horas	evento	1	780,00	780,00	509,80	509,80
2.2	Capacitação – 16 horas - coletiva	evento	7	5.540,00	38.780,00	3.002,00	21.014,00
2.3	Capacitação – 8 horas	capacitação	36	490,00	17.640,00	354,00	12.744,00
2.4	Dia de campo	evento	8	5.205,00	41.640,00	2.905,95	23.247,60
2.5	Encontro regional de avaliação de ATEs	evento	3	6.840,00	20.520,00	3.774,60	11.323,80
2.6	Fórum	evento	2	18.730,00	37.460,00	12.644,20	25.288,40
2.7	Oficina – 4 horas	oficina	69	340,00	23.460,00	261,60	18.050,40
2.8	Oficina – 8 horas	oficina	54	490,00	26.460,00	354,90	19.164,60
2.9	Oficina – 16 horas	oficina	36	1.670,00	60.120,00	964,70	34.729,20
2.10	Palestra	palestra	96	305,00	29.280,00	181,20	17.359,20
2.11	Visita de intercâmbio	visita	6	5.155,00	30.930,00	2.871,70	17.230,20
2.12	Gincana ecológica	gincana	2	1.800,00	3.600,00	2.273,20	4.546,40



b.2.3) Item “4 – Despesa Administrativa”

Foram corrigidos os preços detalhados nos quadros seguintes:

Correção pelo IPC-A da média dos preços obtidos na pesquisa realizada pelo INCRA/SR-18

Item da Planilha de Custos do Aditivo 70002/2012	Preços obtidos da pesquisa utilizada pelo INCRA/SR-18 referentes ao Lote 05 – Curimataú (valores em R\$ por entidade consultada)						Correção da média pelo IPC-A (índice de 1,0607139)
	Siparn	Vínculus	Ipema	IDS	Espiral	Média	
4.1.1 Aluguel de escritório	140,00	140,00	200,00	140,00	140,00	152,00	161,23
4.2.1 Material de escritório	200,00	200,00	180,00	250,00	250,00	216,00	229,11
4.3.1 Despesas com locação e manut. de equipamentos	250,00	200,00	220,00	300,00	250,00	244,00	258,81

Fonte: Processo 54320.000895/2010-79

Detalhamento do item 4 – Despesa Administrativa com correções efetuadas pela CGU

Item	Discriminação	Unidade	Quant.	Valores (R\$)			
				Planilha de Composição dos Custos (apresentada pela COOPTERA/PB).		Cálculo feito pela CGU (após correções na Planilha de Composição dos Custos).	
				Unitário	Total	Unitário	Total
4	Despesa Administrativa				34.860,00		24.649,80
4.1	Escritório						
4.1.1	Aluguel de escritório	mês	12	500,00	6.000,00	161,23	1.934,76
4.1.2	Despesa de água	mês	12	100,00	1.200,00	100,00	1.200,00
4.1.3	Despesa com energia	mês	12	160,00	1.920,00	160,00	1.920,00
4.1.4	Despesa com telefone e internet	mês	12	500,00	6.000,00	500,00	6.000,00
4.2	Material de escritório						
4.2.1	Despesa com material de escritório (papel, tinta para impressora, cópias, lápis, etc.)	mês	12	500,00	6.000,00	229,11	2.749,32
4.2.2	Manutenção de sistema de informática	mês	12	645,00	7.740,00	645,00	7.740,00
4.3	Locação e manutenção de equipamentos de informática						
4.3.1	Despesas com locação e manutenção de equipamentos	mês	12	500,00	6.000,00	258,81	3.105,72



b.3) Planilha de Composição dos Custos do Contrato nº 07/2011 (Aditivo 70002/2012) antes e depois dos ajustes efetuados pela CGU (considerando os preços médios de mercado corrigidos pelo IPC-A e a tributação correta)

Planilha de Composição dos Custos antes e depois dos ajustes efetuados pela CGU (em R\$)

Discriminação	A Conforme apresentada pela COOPTERA/PB	B Após as correções feitas pela CGU	C (A – B) Diferenças
Assessoria Regulara às Famílias	683.820,00	656.262,36	27.557,64
Despesas com eventos coletivos	330.670,00	205.243,60	125.426,40
Unidades Demonstrativas e Cadeia Produtiva	45.000,00	45.000,00	0,00
Despesas Administrativas	34.860,00	24.649,80	10.210,20
Total das Despesas	1.094.350,00	931.155,76	163.194,24
Tributos	56.359,03	80.544,97*	-24.185,94
Total geral das despesas (despesas + tributos)	1.150.709,03	1.011.700,73	139.008,30**
15% referentes à Contribuição Previdenciária Patronal	172.606,35	151.755,11	20.851,24
Total a ser contratado	1.323.315,38	1.163.455,84	159.859,54

Fonte: Processo 54320.000895/2010-79

* Esta equipe de auditoria considerou um percentual de tributos de 8,65% (somatório de 5,00% de ISS; de 3,00% de COFINS e de 0,65% de PIS) o qual é maior que os 5,15% apresentados pela COOPTERA/PB em sua planilha.

** Sobrepreço

Causa

O Superintendente Regional, no exercício de suas competências regimentais, previstas no inciso XII, art. 132, do Regimento Interno do INCRA, assinou contratos com cooperativas de trabalho nos quais não foram considerados os preços de mercado e a composição de todos os custos unitários dos serviços, resultando em sobrepreço de R\$ 357.357,20.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionado por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305876/024, de 14/5/2013, o gestor assim se manifestou:

Para definição dos custos dos serviços, por conseguinte, do valor total da chamada foi levado em consideração os valores médios praticados no mercado, através da aplicação de pesquisa de preço, realizada por esta SR-18/PB, com Empresas/Entidades com atuação no Estado, na época dos trabalhos da Chamada Pública - Nº 01/2010 e Nº 01/2011, com valor médio por família/ano — procedimento adotado pela Autarquia e todo o território Nacional.

A partir do dia 01/03/2000, a contribuição do INSS a cargo da empresa contratante é de 15% sobre o valor bruto da nota fiscal, relativamente aos



serviços prestados por cooperativas (item IV do artigo 22 da Lei 8.212/1991, incluído pela Lei 9.876/1999). Neste caso, além de não podermos vedar a participação das cooperativas (princípio da isonomia), da impossibilidade de prever a possível vencedora do certame, o próprio Edital de Chamada Pública, cuida em explicitar os custos com a contratação de cooperativas, não advindo prejuízos a terceiros ou, muito menos, ao erário público, haja vista tratar-se de uma contratação decorrente de dispensa de licitação (artigo 24, XXX, da lei 8.666/930), precedida de Chamada Pública, realizada na forma do artigo 19 da Lei 12.188/2010, cuja seleção não é realizada com pressupostos apenas no preço, mas sim em critérios objetivos de seleção, os quais levam em conta a qualidade técnica, na forma do artigo art. 6º do Decreto 7.215/2010, vejamos:

Art. 6º A chamada pública para seleção das Entidades Executoras deverá observar o disposto no art. 19 da Lei no 12.188, de 2010, e considerar os seguintes requisitos:

I - a capacidade e experiência da entidade para lidar com o público beneficiário da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER;

II - a qualidade técnica da proposta, que deverá compreender metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos; e

III - a qualificação das equipes técnica a serem mobilizadas para a execução dos serviços de ATER.

Além do que o valor desembolsado para pagamento da previdência social, no montante equivalente a 15%, é desembolsado para o caixa componente da arrecadação do Tesouro Nacional, embora forçado por circunstâncias da contratação de uma prestadora na modalidade de cooperativa, ou seja, o valor não é consignado a título de receita para a contratada, mas tão somente retornando, como recolhimento, aos cofres da União — não constituindo em maiores dispêndios à Administração, bem como não configurando valores mercados do que o de mercado.

Ao mesmo tempo em que o menor preço é critério determinante da escolha, art. 3º da Lei 8.666/93 dispõe expressamente que a "licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia". Além disso, o parágrafo primeiro, do mesmo dispositivo legal estabelece a seguinte vedação.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

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

Desse modo, em atendimento ao princípio da isonomia, em concatenação com a situação suscitada (Chamada Pública), a seleção da proposta mais vantajosa não pode ser a simples seleção do menor preço.

Análise do Controle Interno

A pesquisa de mercado citada pelo gestor foi promovida, em outubro de 2010, pelo coordenador de ATES do INCRA/SR-18 e os preços obtidos foram utilizados na Chamada Pública nº 01/2010. Posteriormente o valor médio por família/ano foi aproveitado na Chamada Pública 01/2011.

Resultado da pesquisa de preços de mercado realizada pelo coordenador de ATES do INCRA/SR-18, em 25/10/2010, e utilizada nas Chamadas Públicas 01/2010 e 01/2011



Entidade Consultada	Valor da Proposta para o Lote do Curimataú	Valor da Proposta para o Lote do Médio Sertão	Valor Total da Proposta
SIPARN, CNPJ 40.799.355/0001-07	R\$ 900.260,52	R\$ 942.810,74	R\$ 1.843.071,26
VINCULUS, CNPJ 03.674.122/0001-51	R\$ 957.403,30	R\$ 827.245,50	R\$ 1.784.648,80
IPEMA, CNPJ 11.059.183/0001-37	R\$ 1.055.594,55	R\$ 843.890,81	R\$ 1.899.485,36
IDS, CNPJ 06.068.973/0001-49	R\$ 1.107.407,88	R\$ 890.744,18	R\$ 1.998.152,06
ESPIRAL, CNPJ 12.324.967/0001-08	R\$ 1.323.489,82	R\$ 1.129.576,95	R\$ 2.453.066,77
Média Utilizada pelo INCRA/SR-18	R\$ 1.059.303,44	R\$ 945.683,60	R\$ 2.004.987,04

Obs. A média utilizada pelo INCRA/SR-18 não foi obtida entre os valores totais dos lotes, mas foi estabelecida para cada item do orçamento, não podendo ser calculada com base nesta tabela.

Metodologia utilizada para estabelecer o valor do Edital da Chamada Pública 01/2011

Valor da Chamada Pública 01/2010	Nº de famílias da Chamada Pública 01/2010	Valor médio por família/ano da Chamada Pública 01/2010	Nº de famílias da Chamada Pública 01/2011	Valor da Chamada Pública 01/2011
A	B	C (A / B)	D	E (C x D)
R\$ 2.004.987,04	1.990	R\$ 1.007,53	8.498	R\$ 8.561.989,94

Pelo exposto, devido à natureza dos serviços de ATER, a fixação de um valor total para o contrato e de um valor médio por família/ano, conforme procedeu o INCRA/SR-18, não atende ao objetivo de contratar os serviços pelos preços médios de mercado.

Conforme já citado, as cooperativas de trabalho têm custos fixos menores que as demais sociedades mercantis. Normalmente, a execução de idênticos serviços (igual número de famílias e quantidade de serviços) num mesmo lote de assentamentos custa menos quando contratada com cooperativas de trabalho do que quando contratada com entidades de outras naturezas jurídicas.

Quanto aos recolhimentos a maior da contribuição patronal, embora sejam, conforme citou o gestor, desembolsados “para o caixa componente da arrecadação do Tesouro Nacional” aumentam desnecessariamente o dispêndio da administração para com os serviços.

Detalhamento da Contribuição previdenciária patronal de 15%

Contrato	A Referente aos contratos com sobrepreço	B Caso não houvesse sobrepreço	C = (A - B) Contribuição patronal a maior
Contrato 15/2012	R\$ 228.004,11	R\$ 195.251,77	R\$ 32.752,34
Aditivo 70002/2012	R\$ 172.606,35	R\$ 151.755,11	R\$ 20.851,24
Total	R\$ 400.610,46	R\$ 347.006,88	R\$ 53.603,58

Portanto, as justificativas apresentadas pelo gestor são insuficientes para elidir o fato apontado, permanecendo integralmente os termos desta constatação.



Recomendações:

Recomendação 1: Com relação aos itens nos quais foi detectado sobrepreço, proceder ao levantamento, caso tenha havido pagamento, do superfaturamento e providenciar a reposição dos valores ao erário.

5.3 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO**5.3.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS****5.3.1.1 CONSTATAÇÃO**

Ocorrências de irregularidades e atuação insuficiente, inadequada e intempestiva do INCRA/SR-18 no tocante ao gerenciamento, à apreciação das prestações de contas, à celebração de aditivos e à instauração de Tomada de Contas Especial dos Convênios SIAFI n.ºs. 481339, 512008 e 626813.

Fato

Da análise dos convênios n.ºs. 481339, 512008 e 626813, firmados pela Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, verificaram-se as seguintes situações: demora excessiva para apreciação das prestações de contas; aditamentos com prestações de contas pendentes de análise e/ou com indícios de impropriedades já detectadas pela Unidade e delonga excessiva para instauração de Tomada de Contas Especial pela Superintendência.

Após análise de documentos encaminhados pela Unidade pela equipe de auditoria, especificamente, dos documentos referentes às análises das prestações de contas, consolidou-se o entendimento de que as impropriedades denunciadas causaram dano ao erário, razão pela qual a Superintendência Regional da Paraíba deveria ter instaurado Tomada de Contas Especial, para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano ao erário, conforme determina o art. 8º da Lei n.º 8.443/92.

Para facilitar o entendimento e no intuito de organizar o encadeamento dos fatos, passa-se à análise dos convênios n.ºs. 481339, 512008 e 626813:

A) Análise do Convênio SIAFI nº 481339

Processo: 54320.000402/2003-71

Concedente: INCRA/SR-18

Conveniente: Cooperativa de Prestação de Serviços Técnico – COOPETCARA

Data da Assinatura: 12/09/2003

Início da Vigência: 16/09/2003

Fim da Vigência: 31/12/2003

Valor Total: R\$ 86.000,00

Valor INCRA/SR-18: R\$ 81.700,00

Contrapartida: R\$ 4.300,00

Objeto: Capacitação e assessoramento técnico gerencial para área de Projetos de Assentamento no Estado da Paraíba.



Por meio de Carta s/nº, de 26/02/2004 (fls. 123), a COOPTECARA encaminhou ao INCRA/SR-18 a documentação relativa à prestação de contas. No entanto, somente em 28/11/2011 (7anos, 9 meses e 2 dias após o recebimento pela Unidade), foi concluída a análise efetiva pela CPTCE/INCRA/SEDE/DF, a qual constatou diversas impropriedades. Colacionamos a seguir trecho das conclusões emitidas pela comissão:

Da análise dos pagamentos de mão de obra (fls. 331):

- “- Não foi informado nos recibos o número do convênio, somente ‘CONVÊNIO INCRA/COOPTECARA/ATER/PB’;*
-Não foram informados nos recibos os períodos de realização dos serviços;
- Em alguns recibos não foi informado o número do cheque com o qual a despesa foi paga;*
 - O valor líquido nos recibos foi informado erroneamente; e*
 - Emissão de um cheque para pagamento de vários credores, com saque da conta específica, o que é vedado pelo artigo 20 da IN/STN/Nº 01/97.”(sic)*

Da análise dos recolhimentos do INSS, ISS e IR (fls. 335):

- “- Não consta identificação do convênio nos documentos apresentados;*
- Não foi informado o número do cheque com o qual a despesa foi paga;
- Não foram apresentados os comprovantes de recolhimento de todos os pagamentos feitos aos prestadores dos serviços;
- Diversos recolhimentos foram feitos com atraso, incidindo multa e juros; e
- Emissão de um cheque para pagamento de vários credores, com saque da conta específica, o que é vedado pelo artigo 20 da IN/STN/Nº 01/97”(sic).

Da análise da locação de automóvel e motocicletas (fls. 337):

- “- A Associação de Cooperação Agrícola do Estado da Paraíba – ACA, com certeza não possui entre suas competências regimentais ou estatutárias, a atribuição comercial de locar veículos, que é de competência de empresa comercial legalmente constituída e estabelecida para esse fim;*
- Ao invés de emitir NOTA FISCAL, que é documento hábil e legal a ser emitido por empresa locadora de veículos, a Associação de Cooperação Agrícola do Estado da Paraíba – ACA emitiu recibos, onde além de não informar os períodos de locação, indicou nos recibos, que tais locações se destinavam ao atendimento do convênio nº 02/2003, quando o convênio sob análise é o 01/2003;
- O recibo constante da folha 168 foi juntado em duplicidade, pois o recibo de locação da MOTO placa MNX 6835, de 04/11/2003 já consta da folha 167;
- As despesas relativas aos recibos de R\$ 1.819,83 constantes dos itens 02, 11, 19 e 27 da relação acima, foram lançados na Relação de Pagamentos como 3 (três) pagamentos de R\$ 606,51 cada; e
- Outro fato intrigante, é que na Relação de Pagamentos os valores foram registrados como sendo pagos aos técnicos contratados, para atendimento de despesas com deslocamentos e alimentação dos mesmos e os recibos apresentados emitidos pela Associação de Cooperação Agrícola do Estado da Paraíba – ACA informam que se referem à locação de veículos para o convênio nº 02/2003. Além da discrepância citada existe o fato que a prestação de contas que estamos analisando é do convênio nº 01/2003”(sic).

Da análise da contrapartida (fls. 340/341):



- No que se refere aos gastos com telefonia acima registrados, lançados nos itens 103, 107 e 109 da Relação de Pagamentos, verificou-se nas faturas registros de ligações diversas para localidade não alcançadas no objeto do convênio, além de ligações efetuadas fora do período de vigência do instrumento sob crivo;
- Além disso, a conta de telefone de uso rotineiro da conveniente não deve ser trazida para efeito de comprovação de prestação de contas, visto tratar-se de gestos que a entidade tem independentemente da celebração do instrumento, exceto nas situações excepcionais, onde a execução do objeto de um convênio demande valores consideráveis de ligações telefônicas a ponto de gerar acréscimo substancial no custo rotineiro da entidade conveniada, o que inclusive deverá estar previsto no Plano de Trabalho.
- Ainda com relação à contrapartida, foram registrados nos itens 103; 104; e 105, da Relação de Pagamentos, as despesas a seguir relacionadas, no entanto, não foram apresentados quaisquer documentos fiscais identificando-os”.(sic).

Da análise do extrato bancário (fls. 341/346):

- “-Constatamos a prática de saque de recursos da conta específica, para realização de diversas despesas com pagamento em espécie, contrariando a determinação contida no Artigo 20 IN/STN/Nº 01/97.
- Conforme se pode observar na relação de Pagamentos, a conveniente lança vários pagamentos repetindo o número do cheque com o qual teria sacado os recursos para realizar os pagamentos.
- Embora a conveniente tenha descumprindo a norma ao efetuar saque da conta específica, procedemos análise dos documentos de despesas apresentados com o intuito de constatar a existência de correlação entre as despesas realizadas e o objeto, no entanto, os documentos comprobatórios de realização de despesas não nos permitem aferir o nexo causal entre as despesas apresentadas como realizadas e o objeto conveniando.
- O cheque nº 850024 foi lançado na Relação de Pagamentos como sendo utilizado para atendimento das despesas relacionadas nos itens 89 e 90, totalizando R\$ 1.690,00 (um mil e seiscentos e noventa reais), no entanto, o referido cheque não foi debitado no extrato bancário.
- Com relação ao cheque nº 850026, no valor de R\$ 4.350,00 (quatro mil, trezentos e cinquenta reais), ocorreu o inverso, o mesmo foi debitados no extrato bancário, no entanto, nenhuma despesa foi atribuída ao mesmo na Relação de Pagamentos”.(sic).

Da análise da aplicação no mercado financeiro (fls. 347):

”O resultado obtido com a aplicação no mercado financeiro, no valor de R\$ 463,22 (quatrocentos e sessenta e três reais e vinte e dois centavos) não foi demonstrado pela conveniente no ANEXO IV, Execução da Receita e da Despesa, da prestação de contas apresentada”.

Adicionalmente, verificou-se que a CPTCE/INCRA/SEDE/DF também se pronunciou acerca de um caderno sem numeração de folhas, encaminhado por meio de despacho do Setor de Contabilidade ao Setor de Convênios da Unidade, cujos resultados dos trabalhos apontam a existência de impropriedades, das quais se destacam as seguintes (fls. 348/352):

“- Constatamos que as assinaturas opostas pelos beneficiários dos pagamentos nos recibos apresentados na documentação nova (CADERNO) divergem totalmente das assinaturas contidas nos recibos (RPA – Recibos de Pagamento de Autônomos) assinados pelos mesmos beneficiários, juntados à prestação de contas original, o que indica o cometimento graves irregularidades”.



Também foram apresentados novos recibos de pagamentos de salários, acreditamos que com intuito de substituir os RPA – Recibos de Pagamento de Autônomos apresentados na Prestação de Contas original, no entanto, os mesmo Têm valores distintos dos apresentados nos RPA. Muitos dos Recibos de pagamento de salários estão ilegíveis e as assinaturas dos beneficiários divergem das apostas nos RPA's que foram apresentados na Prestação de Contas original” (sic) (grifo nosso).

Por fim, segue texto integral das conclusões do relatório (fls 352):

*“Embora o Parecer Técnico lançado às folhas 301 a 302 tenha apresentado entendimento concluindo que a COOPTECARA atingiu tecnicamente os objetivos estabelecidos no Convênio, a análise da Prestação de Contas no que se refere ao aspecto formal, aritmético e da legalidade das despesas realizadas, conforme devidamente detalhado nesta informação, nos remete à emissão de **Parecer pela reprovação integral** das despesas apresentadas como realizadas para cumprimento do objeto do instrumento, pelas diversas irregularidade demonstradas na análise, com indícios, inclusive de ilegalidades em alguns casos, e, pela total impossibilidade de estabelecimento do nexo causal entre os gastos apresentados e a realização do objeto do convênio. Na Prestação de Contas de um convênio, não basta provar que realizou/executou com plenitude o objeto pactuado. A Prestação de Contas deve estar composta por documentos fiscais idôneos que permitam ao analista do órgão concedente, em conjunto com os demais documentos exigidos, certificar-se que o objeto atingido, foi realizado com recursos transferidos por meio daquele convênio. Nesse aspecto, **os documentos justados à Prestação de Contas apresentada pela COOPTECARA, não estão revestidos de integridade que permitam concluir pela legalidade dos gastos apresentados na prestação de contas analisado**, motivo pelo qual recomendamos que a Superintendência Regional da Paraíba – SR (18) PB adote as seguintes providências:*

- efetue a impugnação integral das despesas;*
- efetue o registro do convênio na situação de Inadimplência Efetiva no SIAFI; e*
- requeira que o conveniente efetue no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a devolução dos valores integrais liberados, atualizados e acrescidos de juros, na forma do inciso XII, do artigo 7º, da IN/STN/Nº 01/97, contados a partir da data da liberação de cada parcela, informando que o não cumprimento da solicitação implicará na instauração de Tomada de Contas Especial – TCE.”(sic) (grifo nosso).*

Cabe informar que em 05/12/2011, o Chefe da Divisão Administrativa do INCRA/SR-18, ante o teor das informações constantes do referido relatório, encaminhou o processo para apreciação do Superintendente Regional do INCRA/SR-18, o qual acatou as conclusões da comissão.

Em 12/12/2011, o então Chefe de Divisão Administrativa proferiu Despacho determinando ao Núcleo de Convênios do INCRA/PB, que notificasse o conveniente e, em seguida, encaminhasse o processo para o Serviço de Contabilidade para registro da inadimplência no SIAFI, que foi feito em 26/01/2012.

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-18/G/Nº 1.692/2011, de 12/12/2011, às fls. 357, a Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos dos Assentamentos da Reforma Agrária – COOPTECARA foi notificada acerca da impugnação integral da prestação de contas, da efetivação do registro do convênio como inadimplente no SIAFI e da necessária devolução dos valores liberados no prazo de 30 (trinta) dias. Ainda foi



ressaltado que o não cumprimento da demanda no prazo estipulado demandaria a instauração de Tomada de Contas Especial.

Considerando que nos documentos encaminhados em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201205876/012, a última medida adotada no sentido de devolução ao erário dos valores impugnados remete ao OFÍCIO/INCRA/SR-18/G/Nº 1.692/2011, de 12/12/2011, solicitou-se informações acerca da instauração de Tomada de Contas Especial.

Em resposta, a Unidade informou que ainda não foi instaurada Tomada de Contas Especial. Ou seja, no exercício de 2012 nenhuma medida foi adotada pelo INCRA/SR- 18 visando à devolução dos respectivos valores. Considerando-se que, até 15/05/2013, data da expedição do OFÍCIO/INCRA/SR-18/G/Nº 532, o qual informa a não instauração da TCE, passaram-se 9 anos, 2 meses e 5 dias da data de encaminhamento da prestação de contas (26/02/2004), sem solução efetiva da demanda, apesar da gravidade dos fatos relatados.

Por fim, as análises efetuadas evidenciaram as seguintes impropriedades:

- a) Deficiência no acompanhamento do convênio, apesar da existência de comissão formalmente designada pelo Superintendente por meio da Ordem de Serviço SR (18) G/033, de 08/10/2003, para o exercício da referida atribuição, conforme estabelecido no Termo de Convênio (fls. 105/111);
- b) Demora excessiva para análise da prestação de contas. Nesse sentido, cabe ressaltar que a Unidade precisou de 7 anos, 9 meses e 2 dias para concluir a análise, considerando que recebeu a prestação de contas em 26/02/2004 e somente em 28/11/2011 foi emitido relatório final;
- c) Não instauração de Tomada de Contas Especial pela Superintendência - Regional do INCRA/SR-18, mesmo tendo ciência das impropriedades desde 28/11/2011, data do relatório conclusivo da CPTCE/INCRA/SEDE/DF;
- d) Consoante as conclusões do relatório acostadas às fls. 348/352, constatou-se divergência de assinaturas entre os recibos emitidos na documentação “CADERNO” com os recibos (RPA) acostados à prestação de contas final, bem como recibos substituídos por outros com os valores distintos aos primeiros ou ilegíveis, com assinaturas divergentes das RPAs, quando comparado aos recibos da Prestação de Contas original, o que evidencia graves irregularidades.

B) Análise do Convênio SIAFI nº 512008

Processo: 54320.001357/2004-53

Concedente: INCRA/SR-18

Conveniente: Cooperativa de Profissionais de Assistência Técnica e Apoio a Agricultura Familiar - CAPTAR

Data da Assinatura: 29/10/2004

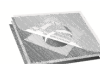
Início da Vigência: 05/11/2004

Fim da Vigência: 31/12/2007

Valor Total: R\$ 646.325,57

Valor INCRA/SR-18: R\$ 615.562,50

Contrapartida: R\$ 30.763,07



Objeto: Prestação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental a trabalhadores rurais.

A CAPTAR encaminhou ao INCRA/SR-18 a documentação relativa à prestação de contas da 1ª parcela em 24/01/2005. O servidor matrícula SIAPE nº 1037363, realizou a primeira análise da prestação de contas apresentadas pela CAPTAR, emitindo relatório em 10/03/2006 (1 ano, 1 mês e 2 semanas) do recebimento por parte da Unidade), no qual relacionou diversas impropriedades, sugerindo a impugnação de parte das despesas. Veja trecho do relatório abaixo transcrito:

“(...) Seguindo o entendimento da Corte de Contas, sugerimos a impugnação das despesas comprovadas por meio de documentos sem valor fiscal, os valores comprovados sem as pesquisas de preços (...).”

Em 24/03/2006, o INCRA/SR-18, emitiu o OFÍCIO/INCRA/SR-18/G/Nº480/2006 (fls. 1.052), informando à conveniente das impropriedades constatadas e solicitando recolhimento dos valores impugnados, além de apresentação de documentos complementares. Ademais, ressaltou que o não atendimento da solicitação no prazo máximo de 15 (quinze) dias ensejaria a instauração de Tomada de Contas Especial. No entanto, somente em 04/08/2006, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-18/G/Nº 975/2006 (fls. 1.062), a Unidade procedeu à reiteração da referida solicitação. Fato que demonstra que até então a CAPTAR não havia sanado as impropriedades.

Ressalte-se que, neste íterim, foram celebrados dois aditivos. O Primeiro Termo Aditivo foi assinado em 04/05/2005, mesmo com a prestação de contas da 1ª primeira parcela pendente de apreciação. A situação se repetiu com a assinatura do Segundo Termo Aditivo, assinado em 19/08/2005, considerando que a prestação de contas da 1ª parcela do convênio só foi apreciada em 10/03/2006.

Em 12/11/2006, o processo foi analisado pelo servidor matrícula SIAPE nº 1037363, desta vez em razão da celebração do Terceiro Termo Aditivo. Consta do referido documento (fls. 4.304/4.305) que “em 2004 - foi transferida a primeira parcela – já analisada e aprovada no SIAFI”.

Registra, ainda, que:

“foram transferidas três parcelas, porém, somente a primeira foi aprovada, uma vez que a Entidade somente apresentou a prestação de contas das duas parcelas referente ao exercício de 2005, em 10 de outubro de 2006, que pela quantidade de documentos apresentados na prestação de contas e pelo acúmulo de serviços no setor de convênio não foi possível analisá-la”.

Em 17/11/2006, foi assinado o Terceiro Termo Aditivo. Desta vez, conforme se depreende da citação acima, o terceiro termo aditivo foi assinado estando com 02 (duas) prestações de contas pendentes de análise, de pleno conhecimento da Unidade, além das impropriedades constatadas na prestação de contas da 1ª parcela, da demora da apresentação de documentos complementares e do não recolhimento dos valores impugnados pela CAPTAR, impropriedades reiteradas por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-18/G/Nº 975/2006 (fls. 1.062), de 04/08/2006.

O dispositivo também revela que a CAPTAR entregou com atraso a prestação de contas das parcelas liberadas em 2005, ferindo a cláusula do Termo de Convênio. Cabe ressaltar que as referidas prestações de contas só foram apreciadas pela Unidade em 12/04/2007, e também apresentaram impropriedades.



Por outro lado, a análise pela equipe de auditoria de documento constante às fls. 6.828/6.834, assinado pelo servidor matrícula 1337087, de 20/01/2009, revelou que a Unidade, à época, também tinha conhecimento das impropriedades relativas às parcelas liberadas no exercício de 2005, visto que Relatório de Supervisão da Equipe do Setor de ATEs, datado de 16/05/2006 (data anterior à assinatura do Terceiro Termo Aditivo, que só se deu em 17/11/2006), já apontava tais impropriedades. Nesse sentido cabe destacar trecho citado às fls. 6.829, a seguir:

“De acordo com dados coletados nas áreas de assentamentos assistidos pela entidade CAPTAR, constatamos que as metas dos serviços de assessoria técnica, social e ambiental, programada para período de maio ou outubro de 2005, não foram atingidas, pois dos sessenta eventos programados, apenas 24 foram realizados, ou seja, 40% do previsto no plano de trabalho. Considerando a execução parcial das atividades, sugerimos que a entidade CAPTAR devolva recursos referentes às seguintes atividades: DOIS CURSOS DE CAPACITAÇÃO NA ÁREA RURAL; TRÊS ENCONTROS DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO; QUATRO CAPACITAÇÃO COOPERADA FOMENTADA SOLIDÁRIA; SEIS VISITAS DE INTERCÂMBIO; DEZESSETE FÓRUM DOS ASSENTADOS E QUATRO FEIRAS.” (sic).

O documento também traz citações com informações de outras irregularidades graves constatadas em mais dois relatórios, a saber:

Do Relatório da Equipe de Supervisão, de 11/04/2007 (fls. 6.830), referente ao assentamento José Matias de Araújo:

“(...) constatamos que as 17 famílias deste assentamento nunca recebeu assistência técnica, social e ambiental desta entidade (...)” (sic).

Do relatório datado de 03/11/2008, de comissão constituída por meio da Portaria/INCRA/SR-18/PB/Nº 007/2008, incluído no processo de prestação de contas da CAPTAR (fls. 6.779/6.796), identifica-se a sobreposição de 07 (sete) pagamentos, dos quais 04 (quatro), referem-se à CAPTAR (fls. 6.831):

*“Portanto, não há dúvidas que **houve duplicidade de recursos para serviços de assistência técnica**, envolvendo estes sete assentamentos; entretanto, esta não foi causada pelo Projeto Dom Helder Câmara-PDHC e sim pelo INCRA que, ao firmar os convênios em 2004, não teve o devido cuidado de excluir estes assentamentos dos convênios de ATEs.” (sic) (grifo nosso).*

Ainda, (fls. 6.831):

“Apesar de sugerirmos que as entidades devolvam os recursos recebidos indevidamente, consideramos que o INCRA deve assumir a corresponsabilidade pela duplicidade, pois as entidades só receberam os recursos porque o INCRA aprovou os planos de trabalhos/projetos básicos mesmo com a inclusão de assentamentos que já estavam sendo assistidos pelo Projeto Dom Helder Câmara-PDHC.” (sic)

Em 16/02/2009, após registro da inadimplência no SIAFI, o processo foi encaminhado pelo Superintendente Regional do INCRA/SR-18, para abertura de processo de Tomada de Contas Especial.

Instada a se manifestar acerca da instauração de Tomada de Contas Especial para os convênios com status de inadimplentes no SIAFI, o Gestor informou que não procedeu à Tomada de Contas Especial. Ou seja, no exercício de 2012, nenhuma medida foi adotada pela Unidade para cobrança dos valores impugnados nas prestações de contas, bem como nenhuma medida foi adotada para apuração das impropriedades e irregularidades encontradas.

Por fim, as análises efetuadas evidenciaram as seguintes impropriedades:

- a) Análise intempestiva das prestações de contas parciais. Nesse sentido ressalta-se que a prestação de contas da 1ª parcela foi encaminhada pela CPTAR em 24/01/2005 e, foi analisada somente em 10/03/2006 (1 ano, 1 mês e 2 semanas) do recebimento por parte da Unidade). No que se refere às parcelas 2ª e 3ª, foram encaminhadas em 10/10/2006, sendo analisadas em 12/04/2007 (6 meses e 2 dias);
- b) Assinatura do 1º aditivo (em 04/05/2005) e do 2º aditivo (em 19/08/2005), sem apreciar a prestação de contas parcial referente aos recursos liberados em 2004;
- c) Assinatura do 3º aditivo (em 17/11/2006) sem apreciar as prestações de contas referentes aos recursos liberados em 2005 e sem observar os indicativos de impropriedades na execução do convênio, obtidas por ocasião da análise da prestação de contas da 1ª parcela liberada e dos apontamentos efetivados no Relatório de Supervisão da Equipe do Setor de ATES, datado de 16/05/2006;
- d) Não instauração de Tomada de Contas Especial pela Superintendência Regional do INCRA/SR-18, mesmo diante das impropriedades constatadas.

C) Análise do Convênio SIAFI nº 626813

Processo: 54320.000322/2008-21

Concedente: INCRA/SR-18

Conveniente: Instituto de Terras Planejamento Agrícola/PB-INTERPA

Data da Assinatura: 30/06/2008

Início da Vigência: 02/07/2008

Fim da Vigência: 31/07/2012

Valor Total: R\$ 3.225.176,00

Valor INCRA/SR-18: R\$ 2.925.176,00

Contrapartida: R\$ 300.000,00

Valor Repassado: R\$ 800.000,00

Objeto: Regularização fundiária, através de procedimento discriminatório administrativo, levantamento, identificação, caracterização e georreferenciamento, além da certificação daqueles imóveis enquadrados nos ditames da Lei 10.267/2001, regulamentada pelo Decreto nº 5.570/2005, contidos na malha fundiária do município de Monteiro diretamente influenciado pelo Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, no Estado da Paraíba.

Inicialmente destaca-se que o convênio teve sua vigência inicial para o período de 02/07/2008 a 02/08/2009. Em 29/12/2008, por meio da INFORMAÇÃO/INCRA/F/Nº 30/2008 (fls. 341/344), o servidor matrícula nº 1480330, realizou análise do relatório de execução enviado pela INTERPA, ocasião em que verificou o cumprimento parcial das metas de Área Georreferenciada previstas no Plano de Trabalho para o exercício de 2008. No entanto, considerou que elementos



imprevisíveis impactaram os resultados, sugerindo assim, a prorrogação do prazo para cumprimento do objeto. Também alertou da necessidade da conveniente apresentar Plano de Trabalho para o período prorrogável, nos seguintes termos:

“Embora o não cumprimento das metas do exercício por si só ensejariam a rescisão do convênio, absorvendo o argumento do exíguo prazo e de que houve uma situação especial de caracterização de imóveis de áreas mínimas, entendemos ser razoável a prorrogação de prazo para cumprimento da meta de área georreferenciada. Oportunamente, sem prejuízo dos encaminhamentos oriundos da solicitação junto ao Ordenador de despesas para que autoriza no período solicitado. Se faz necessário convocarmos a Conveniente a apresentar o plano de atividades para o período prorrogado de forma a compor nosso acompanhamento técnico para o período extraordinário”.

Assim, em 30/12/2008, foi assinado o Primeiro Termo Aditivo, o qual prorrogou o prazo para cumprimento da Meta I (1ª parcela) para a Área Georreferenciada prevista para o exercício de 2008, de 31/12/2008, para 31/03/2009.

Posteriormente, em 19/06/2009, o Núcleo de Convênios da Regional/PB procedeu à análise de documentos encaminhados pela INTERPA. Consoante o referido documento, as principais impropriedades apontadas quanto à primeira parcela são (fls. 436):

“1. Falta a apresentação da prestação de contas dos recursos repassados na 1ª Etapa – Exercício de 2008, contendo Relatório Físico – Financeiro; Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa – evidenciando os recursos recebidos em transferências, a contrapartida, os rendimentos auferidos da aplicação no mercado financeiro; Relação de Pagamentos; Extrato da Conta Bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento e conciliação bancária; Cópia do Despacho Adjudicatário e Homologação das Licitações realizadas ou justificadas para sua dispensa ou inexigibilidade, com respectivo embasamento legal; inclusive a documentação de comprovação das despesas realizadas na execução da referida meta I. 2. Falta a devolução dos recursos de saldo do convênio – Exercício 2008”.

Em seguida, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR/Nº 368/2009, de 22/06/2009, o então Superintendente Regional, cientificou à INTERPA das impropriedades constatadas, solicitando a devolução do saldo do convênio e a apresentação da prestação de contas, especificamente, 1ª Etapa – exercício – 2008, concedendo-lhe o prazo máximo de 15 (quinze) dias para cumprimento da solicitação. Segue trecho final do referido ofício (fls. 440):

“Diante do exposto, solicitamos a Vossa Senhoria providências urgentes no sentido de atender no prazo máximo de 15 (quinze) dias, o elencado no item II, do presente documento, ressaltando que o não atendimento acarretará a suspensão do repasse, por meio de Termo Aditivo, previsto para execução das Etapas do exercício de 2009, assim como, outras providências subsequentes”.

Por meio do OF/NUFIN/PRESI/Nº 087, de 07/07/2009 (fls.07/07/2009), o Presidente da INTERPA encaminhou parte dos documentos solicitados, porém não efetuou a devolução do saldo financeiro referente à 1ª parcela, conforme solicitado pelo INCRA/SR-18. A análise dos referidos documentos pelo o Núcleo de Convênios, constatou o que segue (fls. 517):



“1. no Anexo VII – Conciliação Bancária não constam os números dos cheques emitidos e não debitados em conta bancária específica do convênio até aquele período;

2. no Anexo V - Relação de pagamentos, “campo CH/OB”, os números dos documentos lançados como débitos não são os constantes nos extratos bancários;

3. no Anexo V - Relação de pagamentos, “campo título de crédito”, os números dos documentos lançados são das NE’s, enquanto o correto são os números das Notas Fiscais ou Recibos, referentes às despesas realizadas, ou seja: Notas Fiscais para comprovação das despesas com aquisições de materiais ou serviços; Recibos para comprovações das despesas pagas a prestações de serviços, e outros tipos de comprovações de despesas com encargos sociais”.

4. no Anexo V – Relação de pagamentos, nos finais das páginas não existe um subtotal para melhor conferência;

5.o Anexo V – relação de pagamentos, deve ser preenchido em ordem cronológica dos pagamentos efetuados;

6. faltam os extratos bancários, inclusive os da aplicação no mercado financeiro dos meses de: dezembro de 2008, e do período de 01 de abril a julho de 2009;

7. falta o Relatório de Cumprimento do Objeto do convênio, conforme determina o art. 58 da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008;

8. Falta a documentação de comprovação das despesas realizadas na execução da Meta I – exercício de 2008. Apesar de solicitada, o INTERPA alega que “a comprovação das despesas realizadas encontra-se no Órgão em arquivo próprio, à disposição das Auditorias;

(...)

9. falta a devolução do saldo dos recursos da primeira Etapa – exercício de 2008, que apesar de que apesar de solicitado em nosso OFÍCIO/INCRA/SR-18/G/Nº 368/2009, o INTERPA alega que “a cláusula Décima Primeira do Convênio, reza que a devolução será na data da conclusão ou extinção do presente convênio”(sic).

O OFÍCIO/INCRA/SR-18/F-3/CT/Nº 04/2009, de 10/09/2009, encaminhado à INTERPA, (fls.584), faz menção à paralisação das atividades financiadas pelo convênio, nos seguintes termos:

“(…) solicitamos em caráter de urgência a retomadas das atividades, de forma assegurar a integridade do Cronograma proposto e o fiel cumprimento do Objeto pactuado, uma vez que já decorridos quase dois meses do referido termo aditivo, sem a evidente execução”.

Também chama a atenção o reconhecimento expresso de “irregularidades” na execução do convênio pelo próprio INTERPA (Ofício/Pres/Nº 015/11, de 10/01/2011, (fls. 681), que transcrevemos:

“(…) devemos esclarecer que paralelamente as pendências, das quais tomamos conhecimento recentemente, inclusive irregularidades no desempenho das tarefas do Convênio, conforme consta no Relatório elaborado pelo setor competente (...).(sic)

Em 28/07/2011, foi assinado o quinto termo aditivo. Ocorre que consta às fls. 3.973 documento assinado pela Presidente do Comitê Regional de Certificação do INCRA/SR-18 na mesma data da assinatura do respectivo termo aditivo, também relatando inconsistências em diversas peças técnicas analisadas.

Em 08/08/2011, poucos dias após assinatura do Quinto Aditivo ao Convênio (28/07/2011), foi emitido relatório, assinado pelo então Coordenador do Setor de Convênios, servidor matrícula nº 1037363, o qual condensa análises anteriores das

execuções realizadas nos exercícios de 2008, 2009 e 2010, listando uma relação de impropriedades em todas as parcelas liberadas, das quais se destacam (fls. 3.974/3.990):

- Não comprovação das despesas;
- Erros de escrituração na despesa de aluguel de imóvel;
- Notas fiscais sem datas;
- Ausência de documentos que comprovam a forma de contratação;
- Ausência de assinatura nos formulários de concessão de diárias.

Por fim sugeriu a impugnação das despesas realizadas após o período de 02/07/2008 a 31/03/2009, nos seguintes termos (fls. 3.989):

“Diante do que determina a legislação em vigor (Princípio da Anualidade Orçamentária, estabelecido no art. 2º da Lei nº 4.320/64, assim como, ao que dispõe o art. 30, § 1º do Decreto nº 93.872/86), colocamos à apreciação de Vossa Senhoria, que se de acordo, impugnar as despesas realizadas após o período de 02/07/2008 a 31/03/2009, uma vez que os recursos repassados no exercício de 2008, seriam exatamente para as execuções das atividades previstas para o exercício de 2008, estendido excepcionalmente, a 31/03/2009. Ressaltando também, que não houve autorização do órgão concedente para que a entidade continuasse a execução das atividades e utilizasse o saldo do convênio existente na conta específica do convênio.” (sic).

Em 13/09/2011, o INTERPA foi notificado dos resultados da análise da prestação de contas, ocasião em que foi concedido o prazo de 30 (trinta) dias para esclarecimentos. Por meio do Ofício nº 344/2011/PRESI, de 03/10/2011, o INTERPA respondeu aos questionamentos feitos pelo INCRA/SR-18. Em 23/12/2011, após análise de tais manifestações pelo Coordenador do Setor de Convênios, foi sugerida a devolução atualizada do valor de R\$ 574.245,93, referente à impugnação das despesas realizadas pelo conveniente após o período de 02/07/2008 a 31/03/2009, no prazo máximo de 30 (trinta) dias. Segundo consta no processo, às fls. 4.292, em 31/01/2012, o valor atualizado chegou ao montante de R\$ 968.628,28.

No exercício de 2012, o INCRA/SR-18, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR - 18/G/Nº 057/2012, de 11/01/2012, solicitou a devolução do valor atualizado, o qual não foi devolvido pelo INTERPA; e por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-18/G/Nº 667/2012, de 15/05/2012 (fls. 4.322/4323), solicitou atendimento do acordado em reunião ocorrida em 16/02/2012; Por meio de documento datado de 10/10/2012, o INCRA/SR-18 encaminha processo à Coordenação Geral de Contabilidade em Brasília, a qual encaminhou o processo para análise da Auditoria Interna, citando a Portaria INCRA/P/nº 508, de 2011; Em 22/01/2013 foi emitido parecer DAC/001/2013, o qual solicitou nova apreciação da prestação de contas por outro analista; Por Despacho de 31/01/2013, o atual Superintendente encaminhou o processo para nova análise da prestação de contas.

Conforme se verifica, desde o final de 2008 o Convênio apresentava problemas de execução, inclusive já apontava impropriedades, que posteriormente foram confirmadas por analistas do INCRA/SR-18 e reconhecidas pelo próprio conveniente, conforme se depreende do OFÍCIO/Pres/Nº 015/11, de 10/01/2011, (fls. 681). Apesar desses apontamentos, o convênio sofreu 04 (quatro) aditivos.

Da análise da documentação encaminhada, bem como das informações extraídas do Relatório de Gestão – exercício 2012, constatou-se que, mesmo diante de indícios de



prejuízo ao erário, o INCRA/SR-18 não procedeu à devida instauração de Tomada de Contas Especial, conforme estabelece o art. 8º da Lei nº 8.443/92.

Por fim, as análises efetuadas evidenciaram as seguintes impropriedades:

- a) Assinatura do 1º aditivo em 30/12/2008, prorrogando o prazo de vigência do convênio, mesmo tendo conhecimento do cumprimento parcial da Meta I, conforme demonstrado na análise efetivada pela Unidade em 29/12/2008, 01 (um) dia antes da assinatura do aditivo;
- b) Assinatura de mais 03 (três) aditivos, mesmo tendo conhecimento efetivo das impropriedades nas prestações de contas e da não adoção de medidas pelo INTERPA, capazes de sanar tais impropriedades. Os aditivos foram assinados nas seguintes datas: 2º aditivo em 30/07/2009, 3º aditivo em 02/08/2010, 4º aditivo em 28/07/2011 (numerado pela Unidade como 5º aditivo);
- c) Não instauração de Tomada de Contas Especial pela Superintendência Regional do INCRA/SR-18, mesmo diante das impropriedades constatadas.

Ante o exposto, constata-se que o INCRA/SR-18, ao assinar diversos aditivos em convênios cujas prestações de contas apresentavam impropriedades e irregularidades graves já apontadas por meio de sua equipe técnica, estava ciente de que não deveria tê-los aditivado, mas ainda assim os fez, reiteradamente, por meio dos convênios n.ºs 481339, 512008, 626813. Além disso, não determinou a instauração de tomada de contas especial e não apurou as irregularidades graves constatadas.

Causa

O Chefe da Divisão de Administração, no exercício de suas competências regimentais, previstas nas letras "d", "f" e "h", do inciso II, do art. 114, do Regimento Interno do INCRA, não acompanhou os convênios, não examinou tempestivamente as prestações de contas e não instaurou Tomada de Contas Especial.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305876/012, o Superintendente do INCRA SR/18 informou, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-18/G/Nº 481/2013, de 07/05/2013, o que segue:

“Todas as prestações de contas foram apresentadas no prazo inicialmente previsto, entretanto, todas as prestações de contas precisaram, na sua maioria, serem complementadas com apresentação de documentos ou correção de anexos, desta forma, houve a realização de notificações as entidades conveniadas, sempre mais de uma vez, para podermos, somente assim, concluir as análises das prestações de contas (...). Cabe ressaltar que as análises das prestações de contas ocorreram em momentos distintos, ou seja, houveram as primeiras análises e com aparecimento das irregularidades/impropriedades as entidades foram notificadas para regularizarem as pendências e assim sucessivamente por várias oportunidades ocorreram esses procedimentos, sempre a administração desta Regional do INCRA, oferecendo oportunidades para que as entidades conveniadas regularizem suas pendências ou justificassem alguns procedimentos não muito claros na prestação de contas, tudo com base no estabelecido no parágrafo 2º, do



art. 1º, da IN/TCU nº 35/2000, que prescreve, “Esgotadas as medidas cabíveis no âmbito administrativo interno, a autoridades administrativa competente deverá providenciar a tomada de contas especial”(…) (sic).

Posteriormente, instado a se manifestar acerca do descumprimento dos prazos legais para análise das prestações de contas, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305876/024, o Superintendente Regional do INCRA SR/18, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-18/G/Nº 532/2013, de 15/05/2013, apresentou as seguintes informações:

“(…) Devemos ressaltar que o parágrafo 2º do Art. 21 da Instrução Normativa STN nº 01/97, estabelece o seguinte “quando a liberação de recursos ocorrer em 3 (três) ou mais parcela, a terceira ficará condicionada a apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada, composta da documentação específica nos itens III a VII do art. 28, e assim sucessivamente. Após a aplicação da última parcela, será apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos”. Desta forma, estabelecia-se as condições das análises, mesmo com as deficiências nosso quando de servidores, principalmente, com capacidade para realização das análises, não houveram atrasos que pudessem prejudicar os prosseguimentos das tramitações dos processos, conforme se pode observar na documentação encaminhada. (…)”sic.

Análise do Controle Interno

Considerando as manifestações apresentadas pelo INCRA/SR-18, são necessários os seguintes esclarecimentos:

Em que pese a informação de que as prestações de contas foram apresentadas pelos convenientes nos prazos inicialmente previstos, verificou-se que a referida informação contraria o citado em documento acostado às fls. 4.305, referente à análise do convênio nº 512008, o qual dispõe que *“(…) a Entidade somente apresentou a prestação de contas das duas parcelas referente ao exercício de 2005, em 10 de outubro de 2006 (…)*”. Cabe ressaltar que a Cláusula Quinta do Termo de convênio previa a apresentação de prestações de contas parciais dos recursos utilizados no exercício anterior até 31 de janeiro do exercício seguinte. A prestação de contas parcial dos recursos utilizados em 2005 só foi apresentada em 10/10/2006, ou seja, após o prazo previsto.

Sabe-se que a apuração da responsabilidade pela ocorrência de dano somente deve justificar a instauração da TCE quando estiverem esgotadas as prévias medidas administrativas internas sem obtenção do pretendido ressarcimento. No entanto, tais medidas não podem se perpetuar, impedindo a devolução ao erário de valores impugnados nas prestações de contas. Assim, a partir do momento em que já se tem conhecimento do insucesso das medidas adotadas para obtenção do ressarcimento, cabe instaurar a TCE.

Nesse sentido, cabe esclarecer que no caso dos Convênios nºs. 481339 e 512008, a Administração tomou conhecimento das impropriedades a partir da primeira análise das prestações de contas, ocorridas em 28/11/2011 e 10/03/2006, respectivamente. Quanto ao Convênio nº 626813, desde 29/12/2008, quando tomou conhecimento do



cumprimento parcial da Meta I, referente ao exercício de 2008. Considerando essas datas, resta evidenciado o insucesso das medidas adotadas pelo INCRA/SR-18 para obtenção do ressarcimento ao erário.

A esse respeito, disciplina o art. 1º, parágrafo 1º da IN TCU 56/2007:

“Art. 1º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiros, bens ou valores públicos, ou de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano à administração pública federal, a autoridade administrativa federal competente deve adotar providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento.

§ 1º A ausência de adoção das providências mencionadas no caput deste artigo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias caracteriza grave infração a norma legal e sujeita a autoridade administrativa federal omissa à responsabilização solidária e às sanções cabíveis” (sic).

Ora, em todos os casos citados, as medidas administrativas já alcançaram 180 (cento oitenta) dias, sem que a Unidade instaure Tomada de Contas Especial.

Nesse sentido, cabe salientar que a autoridade administrativa federal competente que não adotar providências com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial poderá ser solidariamente responsabilizada, consoante o art. 8º da Lei n.º 8.443/92, *in verbis*:

“Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.”

Quanto à deficiência de pessoal capacitado em de Tomada de Contas Especial, não se pode acatar como justificativa válida para adiar a instauração dos procedimentos.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder à instauração de Tomada de Contas Especial para os Convênios SIAFI n.ºs. 481339, 512008 e 626813.

Recomendação 2: Adotar providências para apreciação tempestiva das prestações de contas dos convênios celebrados pela Unidade.

5.3.1.2 INFORMAÇÃO

Controles Internos Administrativos - Transferências

Fato



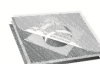
Com objetivo de avaliar a consistência dos controles internos administrativos quanto às transferências voluntárias, a equipe de auditoria avaliou a estrutura e capacitação de pessoal disponível para atribuição, a tempestividade para análise das prestações de contas e instauração de Tomada de Contas Especial.

Foram analisados 03 (três) convênios celebrados pelo INCRA/SR-18, quanto aos itens citados, quais sejam, os Convênios SIAFI n.ºs. 481339, 512008 e 626813. As análises fazem parte de item específico deste Relatório.

A partir dessas análises, verificou-se a existência de conjuntos de variáveis que concorrem para os problemas que foram identificados na execução e controle dos convênios, dentre as quais destacamos:

- a) Fragilidades estruturais, relacionadas à ausência de capacitação de servidores para atuarem nas Tomada de Contas Especial e disponibilidade mínima de servidores para atuação na área de convênios;
- b) Ausência de padronização de processos internos de trabalho, de definição de rotinas de controle que possibilitem minimizar os riscos de inobservância dos fluxos, cita-se como exemplo, a demora verificada para reiteração por parte da Unidade de solicitação de justificativas, esclarecimentos e documentos complementares nos casos de análises de prestações de contas;
- c) Morosidade na conclusão das análises de prestações de contas e instauração de Tomada de Contas Especial.

Pelo exposto, pode-se concluir que os procedimentos de controle interno das transferências voluntárias pelo INCRA/SR-18 é um dos pontos críticos da Gestão, o qual necessita de ações corretivas.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201305876

Unidade Auditada: SUPERINTEND.ESTADUAL DA PARAIBA-INCRA/SR-18

Exercício: 2012

Processo: 00214.000460/2013-55

Município - UF: João Pessoa - PB

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

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

Em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305876, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 seja como indicado a seguir, em função da existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações correlatas discriminadas no Relatório de Auditoria.

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

1.1 CPF: ***.123.814-**

Cargo: Superintendente Regional no período de 01/01/2012 a 01/06/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305876, itens (2.1.1.1, 5.1.1.2, 5.2.1.1, 5.2.1.2 e 5.2.1.3).

Quanto ao item 2.1.1.1, o servidor supra, no exercício das competências regimentais de Superintendente Regional, previstas no inciso XIV, art. 132 do Regimento Interno do INCRA, deixou de acompanhar os processos administrativos disciplinares instaurados no âmbito da Unidade, quando não adotou medidas para que os processos físicos fossem encaminhados tempestivamente para cadastramento no Sistema CGU/PAD.

No que concerne ao subitem 5.1.1.2, o Superintendente Regional, como ordenador de despesas, consoante previsto no artigo 136, combinado com a alínea "b" do inciso IV, do art. 114, do Regimento Interno do INCRA, autorizou o pagamento de despesas com base em documentos inconsistentes e insuficientes para comprovar a efetiva execução dos serviços medidos pelo gestor-fiscal do contrato. Constatou-se ausência de fiscalização efetiva de obras pelo INCRA, haja vista que os pagamentos foram realizados com base em medições que carecem de comprovação da realização do serviço e de sua localização, bem como com base em notas fiscais, planilhas e registros fotográficos da empresa contratada, cujas informações apresentadas são incongruentes entre si, contrariando o disciplinado no art. 31 da Instrução Normativa Nº 2, de 30 de abril de 2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No tocante ao item 5.2.1.1, o Superintendente Regional, no exercício de suas competências regimentais, previstas no inciso XII, art. 132, do Regimento Interno do INCRA, celebrou contratos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) com empresa cujos diretores estavam impedidos de contratar com a Administração Pública Federal, em virtude das seguintes irregularidades constatadas em contratos anteriores firmados com o INCRA/SR-18: (a) não execução total do objeto pactuado, (b) prestação de contas impugnada e (c) atraso na devolução de recursos.

No que se refere ao subitem 5.2.1.2, o Superintendente Regional, no exercício de suas competências regimentais, previstas no inciso X, art. 132, do Regimento Interno do INCRA, autorizou a realização de chamada pública baseada em edital sem o orçamento detalhado do objeto e com possibilidade de duplicidade de encargos caso fosse contratada cooperativa.

Por fim, em relação ao item 5.2.1.3, o Superintendente Regional, no exercício de suas competências regimentais, previstas no inciso XII do art. 132 do Regimento Interno do INCRA, assinou contratos com cooperativas de trabalho cujos pagamentos decorreram sobrepreço de R\$ 357.357,20, uma vez que se constatou: (a) ausência de pesquisa de mercado e (b) ausência de planilha com detalhamento de custos unitários dos serviços contratados.

1.2 CPF: ***.462.194-**

Cargos: Chefe da Divisão de Administração, no período de 20/01/2012 a 14/09/2012, e Superintendente Regional, no período de 13/09/2012 a 31/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305876, itens (2.1.1.1, 2.1.1.2, 3.1.1.1, 4.1.2.1, 5.1.1.2, 5.1.1.4, 5.1.1.5 e 5.3.1.1).

Fundamentação:

Quanto ao item 2.1.1.1, o servidor supra, no exercício das competências regimentais de Superintendente Regional, previstas no inciso XIV, art. 132 do Regimento Interno do INCRA, deixou de acompanhar os processos administrativos disciplinares instaurados no âmbito da Unidade, quando não adotou medidas para que os processos físicos fossem encaminhados tempestivamente para cadastramento no Sistema CGU/PAD.

No tocante aos itens 2.1.1.2 e 3.1.1.1, o servidor, ocupando o cargo de Chefe da Divisão de Administração, disciplinado por meio da alínea "c" do Inciso II do art. 114 do Regimento Interno do INCRA, deixou de implementar as recomendações emanadas pela Controladoria-Geral da União no Relatório de Auditoria nº 201109236, referente à Auditoria Anual de Contas da Unidade Jurisdicionada no exercício de 2010, reiteradas por meio do Relatório de Auditoria nº 201203482, referente ao exercício de

2011, no tocante à adoção de medidas suficientes e tempestivas para avaliação do imóvel RIP n.º 2051001335001, bem como, não instituiu rotinas nem promoveu capacitação de pessoal para tratar das questões relativas à gestão do patrimônio imobiliário, disciplinado na letra "e" do inciso I, do art. 114 do regimento em epígrafe. O imóvel supra encontra-se com a avaliação vencida desde 02/08/2000, em desacordo com o estabelecido pela Orientação Normativa GEADE-004/2003, de 25/03/2003.

Em relação ao item 4.1.2.1, o Chefe da Divisão de Administração, no exercício das competências regimentais previstas na alínea "b" do inciso I do art. 114 do Regimento Interno do INCRA, não adotou providências para que as aposentadorias e pensões concedidas pela Superintendência Regional na Paraíba/SR-18/PB fossem registradas no Sistema SISAC do Tribunal de Contas da União – TCU, bem como, não adotou providências para que os processos físicos fossem enviados à CGU-Regional/PB/PR, dentro dos prazos estabelecidos pela Instrução Normativa nº 55/2007.

No que concerne aos subitens 5.1.1.2 e 5.1.1.4, o Superintendente Regional, como ordenador de despesas, consoante previsto no artigo 136, combinado com a alínea "b" do inciso IV, do art. 114, do Regimento Interno do INCRA, autorizou o pagamento de despesas com base em documentos inconsistentes e insuficientes para comprovar a efetiva execução dos serviços medidos pelo gestor-fiscal do contrato. Constatou-se ausência de fiscalização efetiva de obras pelo INCRA, haja vista que os pagamentos foram realizados com base em medições que carecem de comprovação da realização do serviço e de sua localização, bem como com base em notas fiscais, planilhas e registros fotográficos da empresa contratada, cujas informações apresentadas são incongruentes entre si, contrariando o disciplinado no art. 31 da Instrução Normativa Nº 2, de 30 de abril de 2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No que se refere ao subitem 5.1.1.5, o Superintendente Regional, no exercício de suas competências regimentais, previstas no inciso XII do art. 132 do Regimento Interno do INCRA, ciente das irregularidades indicadas pelo fiscal do Contrato nº 18/2012, Processo 54320.001427/2011-01, quais sejam: (a) inexecução parcial, (b) atraso na realização da obra em mais de sessenta dias sem justificativas, (c) apresentação intempestiva da ART, ausência de diário de obra e (d) ausência de apresentação da garantia contratual, procrastinou a aplicação de sanções e multas à empresa contratada, omitindo-se de emitir, nos autos, parecer quanto à aplicação das penalidades por descumprimento das cláusulas do contrato, bem como não promoveu a sua rescisão. Destaque-se que o valor do contrato atingiu o montante R\$ 1.474.611,33, cujas multas, se aplicadas, excederiam mais de 20% desse montante, consoante as alíneas h, k, l e p do Item 5, combinadas com os subitens 1.2 e 2.2, ambos da Cláusula Décima Sexta do Contrato; infringindo, ainda, os arts. 86 e 87 da Lei nº 8.666/93.

Por fim, quanto ao item 5.3.1.1, o Chefe da Divisão de Administração, não obstante às competências disciplinadas nas alíneas "d", "f" e "h" do Inciso II do Art. 114 do Regimento Interno do INCRA, foi omissa no dever de acompanhar a execução dos convênios SIAFI nºs 481339, 512008 e 626813, uma vez que, estando ciente das irregularidades apontadas pelas equipes técnicas nas prestações de contas dos referidos convênios, não instaurou as tomadas de contas especiais, visando ao ressarcimento ao erário dos danos decorrentes da não comprovação das despesas realizadas, consoante as informações a seguir.

Primeiramente, no tocante ao Convênio SIAFI nº 481339, a CPTCE/INCRA/SEDE/DF emitiu parecer, no final do exercício de 2011, sugerindo a reprovação integral das despesas e a instauração de tomada de contas especial, caso a conveniente não efetuasse a devolução integral dos valores atualizados, tendo em vista a ocorrência de “total impossibilidade de estabelecimento do nexo causal entre os gastos apresentados e a realização do objeto do convênio” (fls. 352), quando foi verificada: (a)

divergência de assinaturas entre os recibos emitidos na documentação “caderno” com os recibos acostados à prestação de contas final, (b) recibos substituídos por outros com os valores distintos aos primeiros, (c) recibos ilegíveis. Além disso, em 06/12/2011, o então Superintendente Regional acatou o parecer supra, em sua totalidade, inclusive quanto à instauração de tomada de contas especial, após trinta dias da notificação da conveniente, ocorrida em 12/12/2011 (fls. 357). Considerando que a conveniente não procedeu à devolução dos valores impugnados até a data de 11/01/2012, cabia ao Chefe de Divisão proceder à instauração de Tomada de Contas Especial.

No que se refere ao Convênio SIAFI nº 512008, verificou-se a apresentação de documentos sem valor fiscal (recibos e outros) para tentar justificar despesas referentes à primeira parcela, bem como a ocorrência de assinatura do terceiro aditivo sem a apreciação da prestação de contas do primeiro e segundo aditivos. Ademais, a análise da prestação de contas juntada das fls. 6.828 à 6.833 consigna que: (a) as famílias do assentamento José Matias de Araújo nunca tinham recebido assistência técnica, social e ambiental da conveniente e; (b) que foram disponibilizados recursos em duplicidade para serviços de assistência técnica. Nesse aspecto, não foi instaurado tomada de contas especial, com o fito de ressarcimento ao erário dos valores dispendidos indevidamente.

Em relação ao Convênio SIAFI nº 626813, foi verificado que, consoante o relatório da Coordenação do Setor de Convênios, emitido em 08/08/2011, havia irregularidades em todas as parcelas liberadas, das quais se destacaram: (a) não comprovação das despesas realizadas, (b) erros de escrituração na despesa de aluguel de imóvel, (c) notas fiscais sem datas, (d) ausência de documentos que comprovassem a forma de contratação e (e) ausência de assinatura nos formulários de concessão de diárias. Ressalte-se que a conveniente reconhece a ocorrência das irregularidades na execução do convênio, conforme ofício acostado às fls. 681. Com o objetivo de sanar as irregularidades, a Coordenação do Setor de Convênios sugeriu a devolução do montante atualizado no valor de R\$ 968.628,28 (novecentos e sessenta e oito mil, seiscentos e vinte e oito reais e vinte e oito centavos), em janeiro de 2012, consoante fls. 4.292. Contudo, durante o período em que esteve no exercício do cargo, o Chefe da Divisão de Administração foi omissa, mesmo estando ciente do dano ao erário, quando não instaurou tomada de contas especial para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano ao erário.

Destarte, em face dos fatos apontados, constata-se que o Chefe de Divisão de Administração, no uso de suas competências regimentais, disciplinadas por meio das alíneas "d", "f" e "h" do Inciso II do Art. 114 do Regimento Interno do INCRA, foi omissa quando não instaurou tomada de contas especial, conforme determina o art. 8º da Lei n.º 8.443/92, para os convênios nºs 481339, 512008 e 626813, mesmo estando ciente das irregularidades ocorridas, bem como, permitiu a persistência de dano ao erário decorrente de ato de gestão antieconômico.

1.3 CPF: ***.233.378-**

Cargo: Chefe da Divisão de Administração, no período de 09/11/2012 a 31/12/2012 e Chefe de Divisão de Administração Substituto no exercício da substituição, no período de 15/09/2012 a 08/11/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305876, itens (2.1.1.2, 3.1.1.1 e 5.3.1.1).

Fundamentação:

Quanto aos itens 2.1.1.2 e 3.1.1.1, o Chefe da Divisão de Administração, no exercício de suas competências regimentais, previstas na alínea "c" do inciso II do art.

114 do Regimento Interno do INCRA, deixou de implementar as recomendações emanadas pela Controladoria-Geral da União no Relatório de Auditoria nº 201109236, referente à Auditoria Anual de Contas da Unidade Jurisdicionada no exercício de 2010, reiteradas por meio do Relatório de Auditoria nº 201203482, referente ao exercício de 2011, no tocante à adoção de medidas suficientes e tempestivas para avaliação do imóvel RIP n.º 2051001335001, bem como, não instituiu rotinas nem promoveu capacitação de pessoal para tratar das questões relativas à gestão do patrimônio imobiliário, disciplinado na letra "e" do inciso I, do art. 114 do regimento em epígrafe. O imóvel supra encontra-se com a avaliação vencida desde 02/08/2000, em desacordo com o estabelecido pela Orientação Normativa GEADE-004/2003, de 25/03/2003.

Quanto ao item 5.3.1.1, o Chefe da Divisão de Administração, não obstante às competências disciplinadas nas alíneas "d", "f" e "h" do Inciso II do Art. 114 do Regimento Interno do INCRA, foi omissivo no dever de acompanhar a execução dos convênios SIAFI nºs 481339, 512008 e 626813, uma vez que, estando ciente das irregularidades apontadas pelas equipes técnicas nas prestações de contas dos referidos convênios, não instaurou as tomadas de contas de contas especiais, visando ao ressarcimento ao erário dos danos decorrentes da não comprovação das despesas realizadas, consoante as informações a seguir.

Primeiramente, no tocante ao Convênio SIAFI nº 481339, a CPTCE/INCRA/SEDE/DF emitiu parecer, no final do exercício de 2011, sugerindo a reprovação integral das despesas e a instauração de tomada de contas especial, caso a conveniente não efetuasse a devolução integral dos valores atualizados, tendo em vista a ocorrência de “total impossibilidade de estabelecimento do nexo causal entre os gastos apresentados e a realização do objeto do convênio” (fls. 352), quando foi verificada: (a) divergência de assinaturas entre os recibos emitidos na documentação “caderno” com os recibos acostados à prestação de contas final, (b) recibos substituídos por outros com os valores distintos aos primeiros e (c) recibos ilegíveis. Além disso, em 06/12/2011, o então Superintendente Regional acatou o parecer supra, em sua totalidade, inclusive quanto à instauração de tomada de contas especial, após trinta dias da notificação da conveniente, ocorrida em 12/12/2011 (fls. 357). Considerando que a conveniente não procedeu à devolução dos valores impugnados até a data de 11/01/2012, cabia ao Chefe de Divisão proceder à instauração de Tomada de Contas Especial.

No que se refere ao Convênio SIAFI nº 512008, verificou-se a apresentação de documentos sem valor fiscal (recibos e outros) para tentar justificar despesas referentes à primeira parcela, bem como a ocorrência de assinatura do terceiro aditivo sem a apreciação da prestação de contas do primeiro e segundo aditivos. Ademais, a análise da prestação de contas juntada das fls. 6.828 à 6.833 consigna que: (a) as famílias do assentamento José Matias de Araújo nunca tinham recebido assistência técnica, social e ambiental da conveniente e; (b) que foram disponibilizados recursos em duplicidade para serviços de assistência técnica. Nesse aspecto, não foi instaurado tomada de contas especial, com o fito de ressarcimento ao erário dos valores dispendidos indevidamente.

Em relação ao Convênio SIAFI nº 626813, foi verificado que, consoante o relatório da Coordenação do Setor de Convênios, emitido em 08/08/2011, havia irregularidades em todas as parcelas liberadas, das quais se destacaram: (a) não comprovação das despesas realizadas, (b) erros de escrituração na despesa de aluguel de imóvel, (c) notas fiscais sem datas, (d) ausência de documentos que comprovassem a forma de contratação e (e) ausência de assinatura nos formulários de concessão de diárias. Ressalte-se que a conveniente reconhece a ocorrência das irregularidades na execução do convênio, conforme ofício acostado às fls. 681. Com o objetivo de sanar as irregularidades, a Coordenação do Setor de Convênios sugeriu a devolução do montante atualizado no valor de R\$ 968.628,28 (novecentos e sessenta e oito mil, seiscentos e

vinte e oito reais e vinte e oito centavos), em janeiro de 2012, consoante fls. 4.292. Contudo, durante o período em que esteve no exercício do cargo, o Chefe da Divisão de Administração foi omissos, mesmo estando ciente do dano ao erário, quando não instaurou tomada de contas especial para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano ao erário.

Destarte, em face dos fatos apontados, constata-se que o Chefe de Divisão de Administração, no uso de suas competências regimentais, disciplinadas por meio das alíneas "d", "f" e "h" do Inciso II do Art. 114 do Regimento Interno do INCRA, foi omissos quando não instaurou tomada de contas especial, conforme determina o art. 8º da Lei n.º 8.443/92, para os convênios nºs 481339, 512008 e 626813, mesmo estando ciente das irregularidades ocorridas, bem como, permitiu a persistência de dano ao erário decorrente de ato de gestão antieconômico.

Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, constantes das folhas 154 a 160 do processo, que não foram explicitamente mencionados neste certificado têm, por parte deste órgão de controle interno, encaminhamento proposto pela regularidade da gestão, tendo em vista a não identificação de nexo de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

João Pessoa/PB, 26 de Julho de 2013.

FÁBIO DA SILVA ARAÚJO

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado da Paraíba



Parecer de Dirigente do Controle Interno

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

Relatório: 201305876

Exercício: 2012

Processo: 00214.000460/2013-55

Unidade Auditada: SUPERINTEND. REGIONAL NO ESTADO DA PARAÍBA-
INCRA/SR-18

Município/UF: João Pessoa - PB

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

Nos exames realizados, destaca-se a execução da Ação 4470 – Assistência Técnica e Capacitação de Assentados, onde houve a priorização das atividades relativas ao Pronaf – Estiagem, tendo em vista a estiagem prolongada na região, tendo impactado na produção das famílias, tendo sido atingida 114,22% da meta prevista para 2012.

As principais ocorrências identificadas nas análises feitas estão relacionadas à intempestividade no cadastramento dos Processos Administrativos Disciplinares - PAD no sistema CGU-PAD e de atos de aposentadoria e pensão no Sisac; insuficiência na gestão de imóveis; deficiências na gestão de contratos de infraestrutura e em processos de contratação de prestadores de serviço por meio de Chamamento Público; e na gestão de transferências voluntárias.

Os motivos que culminaram nas ocorrências citadas estão relacionados a atos de gestão do Superintendente quanto a não observação normativa para registro de PAD no sistema CGU-PAD, à autorização de pagamento de despesas por serviços prestados com base em documentos inconsistentes, a não aplicação de sanções contratuais à empresa prestadora de serviços de infraestrutura; à assinatura de contrato com entidade impedida de receber recursos da União e à autorização para a realização de procedimento de Chamamento Público com base em edital inconsistente. Também foram causas os atos de gestão do Chefe da Divisão de Administração quanto a não adoção de providências para o registro dos atos de aposentadorias e pensões no



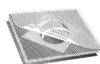
sistema Sisac, e ao acompanhamento e controle ineficiente de convênios. Ressalta-se também a fragilidade nos controles internos relativos à gestão do patrimônio imobiliário. Tendo em vista as ocorrências constatadas, foi recomendado à Superintendência realizar os devidos registros dos processos no sistema CGU-PAD; instituir rotinas de controle do patrimônio imobiliário que incluam a reavaliação dos bens; instituir rotinas para o Serviço de Desenvolvimento Humano que garantam o cumprimento dos prazos da IN/TCU nº 55/2007 quanto aos prazos de registros dos atos de aposentadorias e pensões no Sisac; estabelecer procedimento de fiscalização e medição de serviços de obras com o objetivo de atestar adequadamente as faturas emitidas por contratadas, para posterior pagamento; abster-se de celebrar contratos com entidades declaradas impedidas em cumprimento ao que dispõe o Decreto nº 7.592/2011; instituir controles para publicar editais de chamadas públicas de ATER apenas com o detalhamento dos custos unitários dos serviços baseados em pesquisa de preços de mercado e com previsão correta dos custos para previsão de contratação de cooperativas de trabalho; e adotar providências com vistas a cumprir os prazos normativos para a análise das prestações de contas de convênios.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU durante o exercício 2012, das 05 (cinco) recomendações emitidas, foram adotadas medidas suficientes para o atendimento de 02 (duas) delas, ou seja, 40% de atendimento, o que caracteriza um baixo percentual de atendimento.

No que concerne aos controles internos da Superintendência, observou-se fragilidades no ambiente e nos procedimentos de controle, e a ausência de avaliações de riscos nas áreas de execução de programas, compras e transferências, sendo que essas fragilidades contribuíram para que a execução da Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento tenha sido nula no exercício em análise. Além desses, considera-se que o componente monitoramento também é insatisfatório na Unidade, tendo em vista o baixo atendimento das recomendações do Órgão Central de Controle Interno.

Ainda, dentro do escopo analisado, cabe destacar que, em que pese a baixa adesão a critérios de sustentabilidade ambiental nas compras e contratações no exercício de 2012, foi criada uma Comissão de Meio Ambiente, a qual realizou atividades relacionadas à conscientização dos servidores da Superintendência na adoção dos princípios de sustentabilidade ambiental.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da



IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado nos Relatórios de Auditoria, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:

CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.123.814-**	Superintendente Regional, no período de 01/01/2012 a 13/09/2012.	Regularidade com ressalvas	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305876 – Itens 2.1.1.1, 5.1.1.2, 5.2.1.1, 5.2.1.2 e 5.2.1.3.
***.462.194-**	Superintendente Regional, no período de 14/09/2012 a 31/12/2012; e Chefe da Divisão de Administração, no período de 20/01/2012 a 13/09/2012.	Regularidade com ressalvas	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305876 – Itens 2.1.1.1, 2.1.1.2, 3.1.1.1, 4.1.2.1, 5.1.1.2, 5.1.1.4, 5.1.1.5 e 5.3.1.1.
***.233.378-**	Chefe da Divisão de Administração, no período de 09/11/2012 a 31/12/2012.	Regularidade com ressalvas	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305876 – Itens 2.1.1.2, 3.1.1.1 e 5.3.1.1.
	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305856.

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

Brasília, 29 de julho de 2013.

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

