

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SUPERINTEND.ESTADUAL DO AMAPA-INCRA/SR-21
Exercício: 2012
Processo: 54350000186201389
Município: Macapá - AP
Relatório nº: 201305841
UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO AMAPÁ

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/AP,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201305841, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo (a) SUPERINTEND.ESTADUAL DO AMAPA-INCRA/SR-21.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 15/04/2013 a 23/05/2013, 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 n.º 63/2010 e pelas DN TCU n.º 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 III da DN TCU n.º 124/2012, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas neste item, foram consideradas as seguintes questões de auditoria:

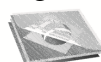
- (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência?
- (ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU n.º 119/2012, da DN TCU n.º 124/2012 e da Portaria TCU n.º 150/2012?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária dos itens que compõem o processo n.º 54350.000186/2013-89, referente à Prestação de Contas da SR-21/AP, exercício 2012.

Das análises efetuadas, e considerando o Relatório de Gestão – versão 2, verificou-se que a SR-21/AP não apresentou todas as peças e conteúdos obrigatórios previstos na legislação afeta ao processo de prestação de contas.

A ocorrência mais relevante diz respeito à ausência de documento contendo relato sucinto dos fatos apurados no exercício ou em apuração pelas comissões de inquérito em processos administrativos disciplinares instaurados na unidade jurisdicionada no período a que se refere o relatório de gestão com o intuito de apurar dano ao Erário, fraudes ou corrupção; de que trata a DN TCU n.º 124/2012, Anexo III, item 6.

A SR-21/AP não apresentou a peça em comento mesmo quando demandada a disponibilizá-la, o que ocorreu por meio do Ofício n.º 10.050/2013/CGU-Regional/AP, de 02/04/2012. Conforme registrado no Ofício n.º 376/2013/GAB-Incra, a UJ informou que não teria como atender ao disposto na determinação contida no normativo citado, em virtude de não contemplar unidade de corregedoria em sua estrutura organizacional.



Além da ocorrência apontada, verificou-se que o rol de responsáveis apresentado originalmente não abrangeu a totalidade dos gestores mencionados no art. 10 da IN TCU n.º 63/2010, vez que não foram mencionados os membros do Comitê de Decisão Regional, órgão que detém competências que impactam na gestão da UJ.

Outros conteúdos foram omitidos e/ou apresentados com erro; porém, durante o período de campo da auditoria, as informações foram apresentadas/corrigidas. Os conteúdos faltantes bem como novo Rol de Responsáveis foram encaminhados a esta Controladoria Regional, e foram inseridos no Processo n.º 54350.000186/2013-89.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A análise dos aspectos relacionados aos resultados quantitativos da gestão teve como ponto de partida a seguinte questão de auditoria:

(i) Os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício, foram cumpridos?

A metodologia utilizada para a avaliação consistiu na análise da ação de maior materialidade, correspondente a 61,60% dos recursos efetivamente liquidados no exercício. Além desta, foram consideradas duas outras ações que foram submetidas a exames para avaliação da regularidade dos procedimentos licitatórios, que juntas correspondem a 4% das despesas liquidadas pela Entidade. Embora de baixa representatividade quanto ao quesito execução financeira, as duas ações têm significativa relevância no contexto de atuação finalística da SR-21/AP.

Programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária						
0427 - Concessão de Crédito de Instalação às Famílias Assentadas	Meta física				Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
	Unidade	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)		
	Família atendida	1.586	3.194	201,38%		
	Execução financeira				- Disponibilização de recursos orçamentários em descompasso com disponibilização de recursos financeiros.	-Encaminhamento de expedientes solicitando, à SEDE, liberação de recursos financeiros.
	Provisão Recebida (R\$)	Despesa empenhada	Despesa liquidada	Despesa liquidada/Provisão		
	23.699.455,00	21.181.000,00	3.991.600,00	16,84%		
4320 - Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol	Meta física				Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
	Unidade	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)		
	Família atendida	865	0	0%	- Os processos formalizados para aplicação de recursos não prosperaram em virtude da não	Não foram mencionados
	Execução financeira					
	Provisão Recebida (R\$)	Despesa empenhada (R\$)	Despesa liquidada (R\$)	Despesa liquidada/Provisão (R\$)		



	259.128,15	236.317,92	232.268,73	98,28%	apresentação da documentação necessária à habilitação de proponentes.	
8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projeto de Assentamento	Meta física				Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
	Unidade	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)		
	Família atendida	517	0	0%	- Falhas em procedimentos licitatórios, - Necessidade de aquisição de softwares e equipamentos de informática, - Insuficiência de recursos e incentivos para a execução de serviços inerentes ao setor.	- Cancelamento das licitações conduzidas com erro, - Solicitação, à SEDE, de licença de <i>software</i> , - Disponibilização de equipamentos, pela SEDE, à SR-21/AP.
	Execução financeira					
	Provisão Recebida (R\$)	Despesa empenhada (R\$)	Despesa liquidada (R\$)	Despesa liquidada/Provisão (R\$)		
	3.816.948,11	3.419.548,52	58.292,71	1,52%		

Fonte: Relatório de Gestão, v.2 e Ofício n.º 315/2013/GAB-INCRA.

Em relação à ação 0427 - Concessão de Crédito de Instalação às Famílias Assentadas, verifica-se, preliminarmente, grande descompasso entre o resultado físico (201,38%) em relação à execução financeira (16,84%).

O fato ocorreu em virtude de, na contabilização da meta física, terem sido consideradas 2.121 famílias que foram beneficiadas por processos de concessão de crédito de instalação iniciados em exercícios anteriores a 2012. Os recursos utilizados para subsídio desses processos são oriundos de orçamentos de outros exercícios, remanescentes em 2012 por meio da inscrição de empenhos em restos a pagar.

Caso sejam consideradas apenas as metas alcançadas por meio de processos de concessão de crédito de instalação iniciados em 2012 (1.073 famílias atendidas), bem como a execução de recursos provenientes do orçamento de 2012, tem-se que a meta física alcançada foi de 67,65% da meta estabelecida para o exercício, enquanto que a execução financeira atingiu 16,84% dos recursos provisionados para a ação no âmbito da SR-21/AP.

Mesmo considerando somente os resultados e execução de despesas relativas ao exercício de 2012, verifica-se desproporcionalidade entre os percentuais atingidos. O motivo decorre da forma de implementação da ação de governo, vez que para cada família atendida, a SR-21/AP disponibiliza créditos nas modalidades apoio inicial, aquisição de materiais e apoio à mulher. Entretanto, nem todas as famílias necessitam de todas as modalidades de crédito; por consequência, há atendimento de um maior número de beneficiários com menor volume de recursos.

As maiores dificuldades para execução da ação estiveram relacionadas à indisponibilidade financeira dos recursos orçamentários descentralizados pelo INCRA-SEDE. Por ocasião dos trabalhos de campo, verificou-se que houve encaminhamentos da SR-21/AP solicitando ao INCRA-SEDE a disponibilização do financeiro corresponde aos recursos orçamentários da ação, a fim de dar cumprimento ao Plano Operacional da UJ.

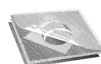
Do exposto, e considerando que os fatores dificultadores da ação estiveram fora da alçada de decisões da gestão sob análise, a equipe de auditoria entende que a SR-21/AP desempenhou satisfatoriamente a ação 0427 - Concessão de Crédito de Instalação às Famílias Assentadas, avaliada quanto à capacidade de execução dos recursos por meio da concessão de crédito. Não foram avaliados os aspectos relacionados ao impacto dos créditos concedidos.

No tocante à ação 4320 - Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol, verificou-se que, mesmo tendo execução financeira de 98,28% dos recursos provisionados para ação, a SR-21/AP não obteve atingimento de metas físicas.

Parte das despesas efetuadas no âmbito da ação guardam relação com pagamento de diárias de servidores em deslocamento a projetos de assentamentos (PA's), a fim de realizar divulgação da ação e orientar entidades representativas de assentados quanto à elaboração de projetos. Com esse tipo de despesa, foram executados R\$ 6.520,33. O restante de recursos financeiros da ação foram gastos com o aparelhamento de PA's, dotando-os de instrumental necessário para a produção.

As maiores dificuldades para implementação da ação estiveram associadas à incapacidade de os proponentes apresentarem a documentação (documentos de habilitação, projetos básicos suficientes) necessária ao prosseguimento dos trâmites para financiamento de projetos. Nesse sentido, foram encaminhadas 25 propostas de projeto básico à SR-21/AP; entretanto, nenhuma foi aprovada até o final do exercício, pelos motivos expostos.

As ações mitigadoras do insucesso da ação não foram listadas pela SR-21/AP no Relatório de Gestão. Entretanto, a UJ informou, durante o período de campo desta auditoria, que os entraves relacionados à instrução processual dos projetos estão sendo dirimidos, com emissão de pareceres, pela aprovação ou não dos referidos projetos, prevista para o mês de maio do corrente exercício.



Ao analisar os trâmites administrativos para o aparelhamento da fábrica de beneficiamento de açaí, no PA Anauerapucu, executados a partir de recursos da ação 4320, a equipe de auditoria pôde verificar que a atuação da SR-21/AP não foi eficaz, tampouco eficiente. Isso porque, mesmo tendo procedido à aquisição dos equipamentos necessários ao seu funcionamento, a fábrica de beneficiamento não entrou em operação até o mês de março/2013. Por consequência, não houve famílias beneficiadas por meio das despesas efetuadas até o encerramento do exercício sob análise. De relevo mencionar que a demanda pelo aparelhamento da fábrica de beneficiamento ocorreu no exercício de 2011.

No que tange à ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projeto de Assentamento, verificou-se que o atingimento de meta física foi nulo, acompanhado do baixo nível de execução financeira.

O desempenho insatisfatório ocorreu, principalmente, por aspectos relacionados a dificuldades encontradas pela SR-21/AP em realizar certames para contratação de obras e serviços de engenharia.

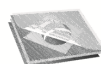
A revisão de atos realizados com vícios procedimentais ocasionou a anulação de licitações em avançado estágio de execução ou já homologadas. Além disso, houve demora não razoável para licitar objetos com os créditos remanescentes das licitações anuladas.

O conjunto de eventos descritos impediu que os objetos licitados fossem executados no exercício e, por conseguinte, sua entrega às comunidades ficou comprometida no período sob exame.

Do baixo desempenho físico e financeiro apresentado, verificou-se que a atuação da SR-21/AP, no âmbito da ação em comento, não se mostrou eficaz, nem eficiente.

A partir da totalidade dos itens submetidos à análise, verificou-se que, em termos quantitativos e qualitativos, o desempenho da Entidade mostrou-se satisfatório; tendo em vista que a ação executada de maior materialidade obteve bons índices de execução física e financeira.

Não obstante esse bom resultado, não se pode olvidar o baixo desempenho das demais ações apresentadas, vez que consumiram recursos humanos e logísticos da UJ sem que houvesse entrega de resultados efetivos para o público que se desejou alcançar durante o exercício de 2012.



2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Para atendimento do disposto da DN TCU n.º 124/2012 no tocante a este item, foram consideradas as seguintes questões de auditoria:

- (i) Os indicadores definidos estão sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões gerenciais?
- (ii) Os indicadores possuem metodologia para coleta, divulgação transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à UJ?
- (iii) Existe facilidade de obtenção dos índices e de sua compreensão pelo público em geral?

Com o objetivo de responder as questões de auditoria, foram considerados seis indicadores, a saber:

Nome do Indicador	Área da Gestão	Macroprocesso finalístico associado	Descrição do Indicador	Fórmula de cálculo
Índice de protocolos de licença ambiental para os projetos de assentamento	Resultados quantitativos e qualitativos	Obtenção de terras	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 provimento PDA/PRA	Resultados quantitativos e qualitativos	Desenvolvimento de assentamentos	Expressa a quantidade de projetos de assentamento com PDA / PRA aprovados pelo INCRA	(Quantidade de projetos de assentamento com PDA e PRA aprovados pelo INCRA, dividido pela quantidade total de assentamentos jurisdicionados no nível de agregação) multiplicado por 100.
Índice de acesso a estradas transitáveis ou outras vias de transporte adequado ao escoamento da produção até as unidades produtivas	Resultados quantitativos e qualitativos	Desenvolvimento de assentamentos	Expressa o acesso a estradas transitáveis ou outras vias de acesso adequado ao escoamento da produção no exercício, segundo o total de famílias assentadas no exercício, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	(Número de unidades produtivas providas com acesso a estradas transitáveis ou outra via adequada de escoamento da produção no exercício, dividido pelo número total de famílias assentadas no exercício, no nível de agregação) multiplicado por 100.
Índice de acesso à moradia nos assentamentos	Resultados quantitativos e qualitativos	Desenvolvimento de assentamentos	Expressa o acesso à moradias 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.
Índice de provimento de assistência técnica	Resultados quantitativos e qualitativos	Desenvolvimento de assentamentos	Expressa a quantidade de famílias atendidas pela assistência técnica.	(Quantidade de famílias atendidas por assistência técnica, dividida pelo número de famílias no nível de agregação) multiplicado por 100.
Índice de consolidação de assentamentos	Resultados quantitativos e qualitativos	Desenvolvimento de assentamentos	Expressa a taxa de consolidação dos assentamentos.	(Número de famílias assentadas em PA (s) consolidados, dividido pelo número total de famílias existentes nos PA (s) criados pelo INCRA, no nível de agregação) multiplicado por 100.



A SR-21/AP não demonstrou ter-se utilizado dos indicadores listados para a tomada de decisões gerenciais, durante o exercício de 2012.

A utilização dos indicadores permite a monitoração das ações administrativas relacionadas com o fenômeno medido, possibilitando a intervenção tempestiva, por parte da Administração, diante de desvios no cumprimento de metas ao longo da execução das políticas públicas. De outra forma, a não utilização dos indicadores priva a Administração de informações relevantes para a ciência de sua atuação, o que vem a contribuir com desempenho aquém do planejado.

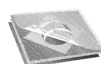
Outrossim, a SR-21/AP não forneceu detalhamento acerca da metodologia utilizada para a coleta de dados necessários ao cálculo dos indicadores listados. Questionada sobre o tema, a UJ limitou-se a fornecer informações acerca da fórmula de cálculo utilizada para a obtenção dos índices.

Registra-se ressalva quanto ao indicador “Índice de acesso a estradas transitáveis ou outras vias de transporte adequado ao escoamento da produção até as unidades produtivas”. A SR-21/AP apresentou manifestação por meio da qual indica a grande instabilidade dos dados utilizados para o cálculo, a dificuldade para a coleta de informações necessárias à atualização do indicador, bem como o alto custo demandado para tanto. De relevo mencionar, ainda, que em virtude das dificuldades enfrentadas para a produção desse indicador, a SR-21/AP reproduziu no Relatório de Gestão do exercício sob exame, o índice relativo ao exercício de 2011.

Não obstante a ausência de informações acerca da metodologia utilizada para a sua coleta, verificou-se que, em essência, os dados utilizados pela UJ para o cálculo dos indicadores são obtidos em sistemas corporativos, a exemplo do Sistema de Informações Rurais (SIR) e Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA).

A forma de divulgação dos índices obtidos, por sua vez, ocorre por meio de registro em Relatório de Gestão. Apesar de, via de regra, o Relatório de Gestão da SR-21/AP ser publicado no sítio eletrônico do INCRA-SEDE e do TCU e, por conseguinte, permitir a reaplicação das informações pelo público interno e externo, o acesso aos índices mostra-se dificultoso.

Os aspectos aqui avaliados guardam relação com atributos de completude, confiabilidade e acessibilidade dos indicadores examinados. Outros aspectos associados aos atributos mencionados, bem como atributos não considerados no presente Relatório,



foram submetidos à análise de forma centralizada pela CGU/DF, quando da avaliação da gestão do INCRA- SEDE, de forma a atender o que foi determinado pelo Tribunal por meio da DN n.º 124/2012.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar ações de incentivo à utilização de indicadores de gestão instituídos. As ações podem ser realizadas por meio do estabelecimento de cronograma de levantamento dos índices alcançados por período (ex.: trimestralmente, quadrimestralmente, etc), acompanhados, necessariamente, da apresentação, pelas áreas responsáveis, de medidas corretivas e/ou de mitigação sobre as ações cujos resultados apresentem desempenho abaixo do previsto para o período.

2.4 Avaliação dos Indicadores dos Programas Temáticos

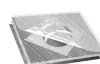
Considerando que na Lei n.º 12.593/2012 os indicadores são exigidos apenas para os programas temáticos, considerando que durante a gestão 2012 não foi publicado o decreto de Gestão do PPA 2012-2015, considerando ainda que não há definição quanto ao Gerente do Programa e Coordenador da Ação (agentes no modelo de gestão do PPA 2008-2011 e que determinavam se a Unidade era ou não responsável pelo programa ou ação), a avaliação do item 4 do anexo IV da DN TCU n.º 124/2012 restou prejudicada.

Dessa forma, o controle interno se abstém de emitir opinião sobre o item 4 na gestão 2012.

2.5 Avaliação da Gestão de Pessoas

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos da SR-21/AP teve por objetivo avaliar (i) a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições; (ii) a observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões; (iii) consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas; e a (iv) tempestividade e qualidade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (foco no SISAC).

A metodologia utilizada pela equipe de auditoria foi diferenciada conforme o item. Quanto à força de trabalho, foi realizada a análise documental e entrevista com a responsável pelo Setor de Recursos Humanos acerca das informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade. No que tange à remuneração de pessoal estatutário (ativos, inativos e pensionistas), foi realizada uma análise censitária no SIAPE a partir



de ocorrências pré-estabelecidas (cruzamento entre os registros no SIAPE e a legislação de pessoal das unidades); essas ocorrências referentes à gestão de 2012 foram verificadas junto ao gestor. Quanto aos registros no sistema corporativo, foi realizada uma análise censitária de todos os registros de aposentadoria no SISAC.

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

a) Força de Trabalho

Em consulta ao SIAPE verificou-se que o quadro de pessoal da SR/21-AP estava assim constituído no final do exercício de 2012:

Tipologias dos Cargos	Lotação		Ingressos no Exercício	Egressos no Exercício
	Autorizada	Efetiva		
1. Servidores em Cargos Efetivos (1.1 + 1.2)	89	89	05	2
1.1. Membros de poder e agentes políticos				
1.2. Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	89	89		
1.2.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	88	88		
1.2.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	01	01		
1.2.3. Servidores de carreira em exercício provisório	0	0		
1.2.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	0	0		
2. Servidores com Contratos Temporários	0	0		
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	01	01		
4. Total de Servidores (1+2+3)	90	90	05	2

Fonte: Extração do SIAPE e Ofício n. 351/2013/GAB-Incra de 09/05/2013

A Unidade Jurisdicionada considera deficiente a força da qual dispõe. Observou-se que 65% dos servidores se encontra em faixa etária superior a 51 anos, e consoante o Relatório de Gestão, 30% do total da força de trabalho está em vistas de se aposentar. Ainda em termos quantitativos, constatou-se deficiências no quadro de pessoal, tanto para áreas fins como para área meio.

Quanto às outras situações que reduziram a força de trabalho em 2012 não foram identificadas inadequações, porquanto apenas um servidor fora removido, dois cedidos a outros órgãos e um usufruía de licença não remunerada, de modo que menos de 5% da força de trabalho estava afastada das funções na Unidade.

Em termos gerais, é perceptível que a força de trabalho existente não atende satisfatoriamente às necessidades da UJ. A título de exemplo, o RH possui apenas duas servidoras efetivas, quantitativo insuficiente para o manejo adequado dos dados que



lhes competem. Em razão desse quantitativo mínimo, informações a respeito do grau de escolaridade dos servidores da SR-21/AP no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE encontram-se extremamente desatualizadas, refletindo em inveracidade do Quadro A.6.5 do Relatório de Gestão.

No entanto, ações estão sendo desenvolvidas a fim de mitigar a carência de pessoal. Nesse sentido, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão autorizou no exercício de 2012 a entrada de quatro novos servidores aprovados no certame de 2010, e no exercício corrente já foram convocados oito novos concursados. Essas medidas contribuem para abrandar a deficiência da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições.

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

A fim de verificar a adequação da folha de pagamento da UJ foi realizada auditoria com vistas a verificar a existência de impropriedades, ou não, das seguintes situações de risco:

Descrição da ocorrência	Quantidade de servidores relacionados	Quantidade de ocorrências insubsistentes	Quantidade de ocorrências sanadas de ofício pelo gestor	Quantidade de ocorrências acatadas totalmente pelo gestor após comunicação da CGU
Ocorrência 02 – Servidores com falta no cadastro, sem o respectivo desconto na folha de pagamento.	1	0	1	0
Ocorrência 08A – Servidores com devolução ao erário	3	1	0	2
Ocorrência 08B – Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados – pensão	1	0	0	1
Ocorrência 11 – Servidores aposentados em fundamentação exclusiva de magistério, sem ser ocupante de cargo de professor	1	0	1	0
Ocorrência 24 – pagamento de parcelas asseguradas judicialmente, sem o devido cadastramento no SICAJ.	2	0	1	1
Ocorrência 35 – pensões concedidas após 19/02/2004 cadastradas no SIAPE em tipos menores que 52	1	0	1	0
Ocorrência 40 – servidores com devolução do adiantamento de férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido	2	0	1	1
Ocorrência 52 – Instituidores de pensão sem pensionista ou com pensionista excluído	1	0	0	1

A equipe de auditoria considerou que o gestor está adotando providências suficientes para atendimento das recomendações expedidas pela CGU, no entanto, algumas medidas de saneamento ainda estão em curso.



c) Sistema Corporativo (SISAC)

Quanto à atuação na gestão de pessoal, observou-se que a Unidade não cumpriu os prazos previstos para cadastramento no Sistema de Coleta e Apreciação de Atos de Pessoal (SISAC) dos atos de concessão de aposentadoria emitidos em 2012, assim como os pareceres quanto à legalidade dos referidos atos não foram registrados no Sistema no prazo previsto na Instrução Normativa - TCU n.º 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.

Foram examinadas 5 concessões de aposentadoria ocorridas no exercício, tendo sido observada a desconformidade apresentada no quadro a seguir:

Quantidade de atos de concessão de aposentadoria emitidos em 2012.	Quantidade de atos cujo prazo do art.7º da IN 55 foi atendido.
05	00

Fonte: Extrações do sistema SISAC e Relatório de Gestão SR/21/INCRA/AP

Dessa forma, as informações pertinentes aos atos de aposentadoria não foram cadastradas no SISAC e nem disponibilizadas para o respectivo órgão de controle interno.

Válido é ressaltar que o registro dos atos de admissão é competência do INCRA-SEDE, conforme mensagem eletrônica proveniente da Sede e encaminhada pela SR-21/AP à equipe de auditoria. Consta em tal mensagem que desde outubro de 1997 houve delegação de competência para os Superintendentes Regionais assinarem os atos de aposentadoria e pensão, nos termos da Portaria INCRA/P/Nº 350/97. Os demais atos sujeitos ao registro no SISAC permaneceram de responsabilidade do INCRA-SEDE (Diretor de Gestão Administrativa) e são cadastrados na Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas. Diante disso, os atos de admissão são submetidos à análise do órgão de controle interno ao qual está vinculada a autoridade responsável pela assinatura do ato, no caso, a CGU/Brasília.

d) Controles Internos Administrativos

Não há realização, pela Unidade, de estudos quanto ao dimensionamento da força de trabalho com intuito de identificar as áreas com quantitativos desbalanceados de pessoal.

Ademais, são precários os indicadores de Recursos Humanos referentes às características da força de trabalho, em especial, quanto ao quesito de escolaridade, porquanto inexistem rotinas para atualização e consolidação dessas informações, o que prejudica na percepção do aprimoramento dos servidores e eventual designação para áreas mais adequadas à capacitação de cada um.

Registre-se ainda, que inexistente instituição de *check-list* relacionados aos procedimentos necessários à concessão de aposentadoria, o que está diretamente relacionada com a intempestividade dos registros no SISAC.

Em suma, observaram-se insuficiências no que diz respeito à definição de estratégias e ações que se fazem necessárias para viabilizar o alcance das necessidades da área de gestão de pessoal, bem como ausência de rotinas suficientes para que todas as atividades e procedimentos sejam feitas tempestivamente.

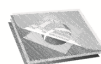
2.6 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A avaliação das transferências de recursos mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, teve por objetivo verificar (i) a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ relacionados à gestão das transferências; (ii) a atuação da UJ para garantir o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos; (iii) analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados; (iv) a suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências.

Para análise dos procedimentos adotados pela Superintendência Regional do INCRA no Amapá, em relação à celebração e acompanhamento da execução dos convênios no exercício de 2012, realizou-se pesquisa no SICONV e SIAFI e verificou-se que não houve repasses e tampouco houve convênios vigentes no período.

A SR-21/AP, no entanto, é responsável pela análise de prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres e instauração de Tomadas de Contas Especiais – TCE.

Acerca da estrutura no trato das transferências voluntárias, observou-se que a Unidade Jurisdicionada constituiu o Núcleo de Contratos e Convênios, que conta com 2 (dois) servidores efetivos, computadores, impressora e arquivo próprio. São incumbidas



a esse Núcleo a análise prévia e a emissão de parecer das propostas recebidas, bem como a análise das prestações de contas nos aspectos formal e financeiro.

As propostas e os respectivos convênios firmados também passam pelo crivo das áreas técnicas da UJ, conforme o objeto conveniado, de modo que quando da celebração de um convênio há a imediata designação de servidor da área técnica competente a fim de desempenhar a função de fiscal, existindo, inclusive, diversos servidores na Unidade capacitados para a utilização do Portal SICONV.

As rotinas e normativos internos de controle dos convênios firmados são adequados aos fins que lhes compete, se fielmente cumpridos.

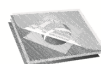
No exercício de 2012 estava prevista a prestação de contas do convênio SIAFI n.º 596375, firmado entre a SR-21/AP e o Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Amapá, de modo que foi aberto processo administrativo para sua avaliação e julgamento pela Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia – SRFA, consoante competência determinada na Portaria n.º 20/2009, que alterou o Regimento Interno do INCRA. Nesse contexto, o processo foi encaminhado à Sede da SRFA em Brasília, em 09/04/2013, conforme consulta ao Sistema de Protocolo Interno (SISPROT). Destarte não foi possível obter vistas do procedimento a fim de averiguar a regularidade da execução do referido convênio.

Em derradeiro, no que tange às tomadas de contas especiais, há uma em trâmite na UJ referente ao convênio SIAFI n.º 601842, firmado em 2007, sob o n.º de identificação 54350.000338/2011-81. Notou-se a morosidade no andamento do processo, que atualmente se encontra em estágio de saneamento das questões apontadas pela Auditoria Interna do INCRA. A última movimentação se deu em 02/05/2013 com a adequação do relatório do tomador de contas ao modelo estabelecido em anexo da Portaria CGU n.º 958, de 17/05/2010.

2.7 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Para avaliação do item, em atendimento ao que foi determinado pelo TCU, foram consideradas as seguintes questões de auditoria:

- (i) Os processos licitatórios realizados na gestão de 2012 foram regulares?
- (ii) As contratações e aquisições feitas mediante dispensa e inexigibilidade foram regulares?



(iii) Foram utilizados critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras?

(iv) Os controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações estão instituídos de forma a mitigar os riscos?

A metodologia aplicada pela equipe de auditoria foi diferenciada conforme o objeto avaliado. Quanto à regularidade dos processos licitatórios, foram consideradas análises efetuadas sobre três processos licitatórios, examinados ainda no exercício de 2012, no âmbito de atividades de acompanhamento da gestão da UJ.

Adicionalmente, por ocasião da realização desta Auditoria Anual de Contas, (AAC) foram analisados outros três certames, selecionados não estatisticamente, a partir de materialidade ou de relevância ante a missão da Entidade.

A avaliação dos processos licitatórios levou em conta aspectos relacionados com a suficiência da instrução processual de licitação de obras e serviços de engenharia, a tempestividade dos procedimentos necessários à realização dos certames, o franqueamento à competição e a utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras.

Quanto às dispensas e inexigibilidades, foram selecionados cinco processos de dispensa e dois de inexigibilidade, a partir de critérios de materialidade, relevância e criticidade. Os aspectos avaliados guardam pertinência, sobretudo, com a adequação do enquadramento legal, razão da escolha do fornecedor e o respaldo, por setores técnico e jurídico, sobre a contratação.

Para melhor visualização dos elementos avaliados, seguem tabelas. Necessário esclarecer que nelas foram contabilizados somente os procedimentos de aquisição válidos. Aqueles que foram anulados ou revogados não entraram no cômputo de quantidade e volume de recursos apresentados abaixo.

Licitações – Informações Gerais

Qtde total de processos licitatórios*	Volume total de recursos dos processos licitatórios* (R\$)	Quantidade de processos avaliados	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foram detectadas impropriedades	Volume dos recursos em que foram detectadas impropriedades (R\$)
15	4.292.464,89	3	3.361.255,81	2	3.107.583,49

Dispensa de licitações

Qtde total de processos de aquisição mediante	Volume total de recursos de processos dispensa de	Quantidade de processos de dispensa avaliados	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foram detectadas impropriedades	Volume dos recursos em que foram detectadas impropriedades
---	---	---	------------------------------------	---	--



dispensa de licitações*	licitações (R\$)				
5	5.425.084,27	5	5.425.084,27	0	0

Inexigibilidade de licitações

Qtde total de processos de aquisição mediante inexigibilidade de licitações*	Volume total de recursos de processos de inexigibilidade de licitações (R\$)	Quantidade de processos de inexigibilidade avaliados	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foram detectadas impropriedades	Volume dos recursos em que foram detectadas impropriedades
8	40.439,05	2	15.670,00	0	0

Compras sustentáveis

Área	Quantidade de processo de compras	Quantidade de processos de compras selecionados para avaliação	Quantidade de processos avaliados dispensados de aplicar a legislação de compras sustentáveis	Quantidade de processos avaliados em conformidade com a legislação de compras sustentáveis	Quantidade de processos avaliados em desconformidade com a legislação de compras sustentáveis
Obras	2	2	0	0	2

*Fonte: Ofício n.º 327/2013/GAB-Incra, de 03/05/2013.

Das análises efetuadas, e até mesmo do que foi registrado no Relatório de Gestão da Entidade, observou-se que as áreas envolvidas com os procedimentos de compras da UJ apresentaram deficiência no desempenho de suas atividades.

Nos processos relacionados à licitação de obras e serviços de engenharia, por ocasião dos exames realizados ao longo do exercício de 2012 pela CGU-R/AP, foi verificada a existência de editais sem todas as peças exigidas pela Lei n.º 8.666/1993, notadamente, aquelas relacionadas à elaboração do orçamento da obra licitada, inviabilizando exame sobre a adequação dos preços estabelecidos como referência pela Administração. Em virtude do que foi apontado pelo Órgão de Controle Interno, a SR-21/AP optou por anular os certames, com vistas à reelaboração das peças, em consonância com a legislação.

No tocante aos exames sobre as licitações de obras submetidas a exame por ocasião da AAC, cujo relatório ora se apresenta, já puderam ser verificadas melhorias nos procedimentos adotados para a licitação desse tipo de objeto. Cita-se a consignação, em processo, dos custos unitários para todos os itens das planilhas orçamentárias, bem como a utilização de sistemas de custos oficiais para o estabelecimento dos preços de referência. Tais constatações indicam o bom ânimo do gestor em atender à legislação que rege a matéria e, sobretudo, ao interesse público.

Não obstante ao grande avanço efetuado pela SR-21/AP nessa seara, ainda há necessidade de aperfeiçoamento nos procedimentos relacionados aos custos e preços de



obras. Com efeito, foi constatada a existência de orçamento com item previsto em duplicidade, vez que constava na composição de custos unitários do percentual de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) e na própria planilha orçamentária. Sobre o assunto, menciona-se, ainda, a inexistência de exigência, em edital, da apresentação do detalhamento do percentual de BDI praticado pelas proponentes.

Entre as análises procedidas, verificou-se, ainda, a existência de grande lapso de tempo entre demandas e a efetivação dos procedimentos licitatórios deflagrados para seu atendimento, revelando a baixa capacidade operacional dos setores envolvidos.

Houve caso específico, a saber, a Tomada de Preços n.º 01/2012, em que a demora para a conclusão dos procedimentos necessários ao lançamento e conclusão da licitação ocasionou outra não conformidade: a emissão de empenho sem que houvesse definição do vencedor do certame.

Além dessas não conformidades, houve a utilização de cláusulas restritivas de competição em editais examinados.

Em relação à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental em suas compras, foi observado que a SR-21/AP utilizou-se de critérios ambientais nos editais relacionados a obras. Entretanto, tais critérios ainda carecem de objetividade para serem efetivos. Ademais, foi constatada a ausência de procedimentos instituídos para a inserção de critérios de sustentabilidade ambiental também em editais de compras de objetos de natureza diversa.

As causas identificadas como principais para as não conformidades observadas foram a capacitação insuficiente e o quadro reduzido de servidores atuantes nos setores com responsabilidades nos processos de aquisições.

Sobre o tema, ressalta-se que a SR-21/AP contou apenas com um pregoeiro no período examinado e, ainda, que somente um servidor, dentre aqueles atuantes na Comissão Permanente de Licitações (CPL), foi capacitado em sua área de atuação.

No tocante às dispensas e inexigibilidades, não foram detectadas desconformidades sobre os aspectos avaliados. Registra-se que o alto valor de dispensas deve-se à ocorrência da Dispensa n.º 03/2012, por meio da qual foi contratada empresa para execução de assistência técnica e extensão rural para prestar serviços de Assistência Técnica e Extensão (ATER), incluindo a elaboração de Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) e Plano de Recuperação do Assentamento



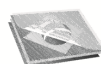
(PRA), no valor de R\$ 5.332.345,47. A dispensa ocorreu subsidiada pelo inciso XXX do art. 24 da Lei n.º 8.666/1993.

Por fim, registra-se que os controles internos aplicados sobre os procedimentos relativos às aquisições durante o período analisado necessitam ser fortalecidos, tendo em vista que não foram capazes de detectar e prevenir impropriedades como a demora para lançamento de certame, a inserção de cláusulas restritivas de competição e a não adoção de cláusulas relativas à sustentabilidade ambiental em editais. No mesmo sentido, menciona-se que as manifestações obtidas durante o período de campo não evidenciam a utilização de mecanismos de identificação de riscos ou de indicadores de gestão relativos aos procedimentos de aquisição.

2.8 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

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

A análise das concessões de Suprimentos de Fundos por meio da utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, concedidas no exercício de 2012 pela SR-21/AP, consistiu na avaliação das despesas registradas no Observatório da Despesa Pública – ODP, mantido pela Controladoria Geral da União, as quais não apontaram irregularidades na utilização dos cartões.



O resultado dos exames evidenciou a seguinte situação:

Modalidade	Quantidade total de transações do Exercício	Volume total de recursos de (R\$)	Quantidade de avaliada	Volume de recursos avaliados(R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade (R\$)
Fatura	0	0,00	0	0,00	0	0
Saque	1	1.200,00	1	1.200,00	0	0

Dessa forma, observa-se que o tema CPGF é de baixa materialidade. Reitera-se que não foram detectadas irregularidades no uso do cartão de pagamentos.

Quanto à área de controle interno administrativo do uso do CPGF, esta se demonstra adequada, apesar da ausência de indicadores para identificação de fragilidades no uso de cartões. Observou-se que há na SR-21/AP servidor designado para efetuar análise das despesas realizadas, bem como a cobrança da prestação de contas dos usuários do CPGF. Os saques realizados com o CPGF são previamente autorizados pelo setor financeiro e os usuários do CPGF foram instruídos sobre quais despesas podem ser realizadas e como prestar contas. Ademais, as funções estão devidamente segregadas e há acompanhamento dos processos envolvidos na gestão do uso do cartão de pagamento.

2.9 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Com objetivo de avaliar a capacidade da Unidade em intervir previamente sobre as causas que ensejaram a ocorrência de passivos sem a consequente previsão orçamentária de créditos ou de recursos, bem como as medidas adotadas para a gestão desse passivo, considerou-se as seguintes questões de auditoria: (i) houve passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos? (ii) quais os esforços dispendidos pela UJ para minimizar ou evitar a ocorrência de passivos nessas condições? (iii) estão definidos em normativos internos os responsáveis pelo tratamento dos passivos sem prévia dotação orçamentária? (iv) existe avaliação de risco para os passivos contingentes em função da série histórica ou outro processo? (v) são adotadas medidas compatíveis com os riscos identificados (estrutura pessoal e física da conformidade dos registros de gestão)? (vi) reconhecimento de Passivos por Insuficiência de Créditos está registrado conforme a legislação vigente (NT STN 2.309/2007)? (vii) existem indicadores que possibilitem o gestor identificar fragilidades



no processo? (viii) o gestor atua no atendimento das determinações e recomendações anteriores?

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

Com efeito, não foi encontrado nenhum valor registrado nas contas contábeis pertinentes. Do mesmo modo, são consideradas consistentes as informações apresentadas no Relatório de Gestão do exercício 2012 da SR-21/AP, de que não houve reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos durante o exercício sob exame.

No que concerne aos normativos internos da Unidade, pode-se afirmar que são satisfatórios à regulamentação da gestão de passivos, possuindo, inclusive, organograma hierárquico do setor responsável com respectivas atribuições e responsabilidades pelas ações de prevenção e solução das ocorrências dos passivos.

2.10 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Em atendimento ao estabelecido pelo Tribunal, para avaliação desse item, foram consideradas as seguintes questões de auditoria, por tema:

Recursos Humanos:

(i) O órgão mantém independência em relação aos empregados das empresas contratadas?

Contratações de TI:

(i) As contratações de soluções de TI, realizadas em 2012, foram baseadas nas necessidades reais da Entidade, estão alinhadas com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) ou documento similar e estão em conformidade com a IN SLTI/MPOG n.º 04/2010 (IN 04/2010)?

(ii) Os processos licitatórios para a contratação de Soluções de TI foram baseados em critérios objetivos, sem comprometimento do caráter competitivo do certame, e realizados preferencialmente na modalidade pregão, conforme a IN 04/2010?



(iii) Os controles internos adotados para a gestão do contrato foram suficientes e adequados para garantir, com segurança razoável, a mensuração e o monitoramento dos serviços efetivamente prestados, segundo a IN 04/2010?

Para os itens avaliados, a metodologia utilizada foi a análise de edital, contratos, ordens de serviço e pagamentos relativos às aquisições de TI no exercício sob exame, a saber:

Licitação	Objeto	Valor licitado	Contrato decorrente
Pregão n.º 05/2012	Serviço de Administração e Operação de Redes e do Ambiente de Tecnologia da Informação	R\$ 130.000,00	01000/2012
	Serviço de Suporte Técnico presencial a usuários		02000/2012

No tocante à avaliação dos Recursos Humanos de TI, foi constatada documentação indicativa de existência de subordinação entre prestador de serviço e servidor da SR-21/AP, gestor do contrato n.º 01000/2012.

Em relação às contratações de TI, verificou-se que a SR-21/AP adquiriu serviços de suporte de TI e administração de redes sem o dimensionamento adequado dos objetos a serem contratados, denotando a ausência de conhecimento sobre a necessidade real da Entidade. Além disso, ficou caracterizado que, em decorrência ao Pregão n.º 05/2012, a SR-21/AP procedeu à contratação por locação de postos de serviços sem que houvesse justificativa para tanto, em contrariedade ao disposto na IN 04/2010.

Ainda da análise do certame em comento, verificou-se o comprometimento da competição, em decorrência da forma como foi estabelecida a comprovação de atendimento de requisitos obrigatórios que deveriam ser comprovados pelos profissionais que atuariam nos contratos decorrentes do certame.

Outrossim, os controles internos adotados para a gestão dos contratos de TI não se mostraram suficientes para garantir, com segurança razoável, a mensuração adequada e o monitoramento tempestivo dos serviços prestados, à luz da IN 04/2010.

Nesse sentido, entre as não conformidades detectadas, citam-se a inexistência de verificação, por parte da SR-21/AP, do cumprimento de requisitos de qualificação profissional pelos prestadores de serviço envolvidos nos contratos; a inadequação dos parâmetros e fontes utilizados para a demanda de serviços e, por conseguinte, o atendimento aos critérios de aceitação estabelecidos; a inexistência de aplicação de sanções diante do descumprimento de cláusulas contratuais e, ainda, a emissão de



faturas e atestes em momento anterior ao período de prestação de serviços ao qual se referiam.

De outro modo, a Entidade adotou a boa prática de utilizar o pregão eletrônico em suas aquisições na área de TI.

Quanto ao alinhamento das aquisições ao PDTI, verificou-se que o documento, de responsabilidade do INCRA-SEDE, não traz grande detalhamento acerca da atuação das áreas de TI distribuídas pelas Superintendências Regionais. Não obstante, a necessidade das aquisições empreendidas pela SR-21/AP foi prevista de forma indireta em item destinado ao Planejamento e Execução das Necessidades Estruturantes do documento, por isso, consideradas como alinhadas com o PDTI em vigência.

Por fim, registra-se que embora o TCU tenha determinado a avaliação da gestão de TI também em relação à elaboração do planejamento, aos procedimentos para a salvaguarda da informação e à capacidade para o desenvolvimento e produção de sistemas, tais análises não foram realizadas pelo fato de a SR-21/AP não ter desenvolvido atos de gestão relacionados aos temas, no exercício de 2012; ou, ainda, pelo fato de os atos de gestão da Entidade avaliada serem apenas o reflexo de diretivas emanadas pelo seu órgão central, o INCRA-SEDE.

2.11 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Durante os trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2012, foi realizada avaliação quanto à qualidade da gestão da Unidade no que se refere ao patrimônio imobiliário de responsabilidade da SR-21/AP, classificado como “bens de uso especial”, de propriedade da União ou locado de terceiros, sobretudo quanto à estrutura tecnológica e de pessoal para administrar o patrimônio e quanto à qualidade dos controles instituídos pela UJ para a referida gestão, bem como quanto ao valor do imóvel, despesas efetuadas com a manutenção, estado de conservação, inserção e atualização das informações no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUNet, quando de uso obrigatório pela Unidade.

A equipe de auditoria utilizou no levantamento informações do inventário de bens imóveis, do SIAFI gerencial e do SPIUNet.



A SR-21/AP possui sob a sua responsabilidade um imóvel de uso especial registrado no SPIUnet, RIP n.º 060500115500-7, utilizado para sede da autarquia no estado do Amapá, informação que também consta no relatório de gestão da unidade.

Localização	Quantidade total de imóveis de uso especial sob a responsabilidade da UJ*	
Ano	2011	2012
Brasil	1	1
Exterior	0	0

Legenda: * todos os bens especiais (quantidade real), independente de registro no SPIUnet

O resultado dos exames evidenciou a seguinte situação:

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

O valor histórico do imóvel é de R\$ 280.860,50, e verificou-se que a Unidade auditada não vem realizando as avaliações periódicas do bem. A avaliação mais recente foi realizada em 24/09/2001, com data de validade expirada em 24/09/2003. Desde a última avaliação foram realizadas algumas reformas e ampliações aumentando a área útil do imóvel, bem como melhorias na infraestrutura urbana da região em que ele se localiza, observa-se assim que o valor registrado no SPIUnet não reflete o valor atual do bem, o qual necessita de uma nova avaliação, inclusive para atender ao disposto na Orientação Normativa GEDAE-004/2003, que determina que a avaliação dos imóveis para fins cadastrais e contábeis é válida por dois anos.

Essa situação de inadequação quanto ao registro do imóvel no SPIUnet já fora objeto de constatação quando da análise do Relatório de Gestão 2010 e acompanhado por meio do plano de providências permanente, não obstante, a recomendação de reavaliação do imóvel de RIP n.º 060500115500-7 ainda não foi implementada, porém é imperioso destacar que a UJ informou acerca da abertura de processo n.º 54350.000969/2011-09 com o objetivo de efetuar a regularização e avaliação do imóvel da sede da SR21/INCRA/AP.

No exercício de 2012 foram despendidos os seguintes valores na manutenção do imóvel:

	Gastos realizados com a manutenção de imóveis	
	Próprios e da União	Locados de terceiros



Valores Totais	R\$ 111.769,04	-
Percentual sobre o total	100%	-

Impende mencionar que a UJ não possui imóveis locados de terceiros.

No que concerne à área de gestão do patrimônio imobiliário, esta se encontra sob a responsabilidade de 01 (uma) servidora do quadro permanente, lotada na Divisão de Administração. Cumpre assinalar que existem 02 (dois) servidores designados para alimentação e atualização do Sistema SPIUnet, ademais, há servidores do Serviço de Engenharia que realizam anualmente vistoria no imóvel. Esses setores possuem impressora e computadores com acesso a internet. Por consequência, é possível afirmar que o quantitativo da Unidade é considerado suficiente e a estrutura tecnológica é adequada, assim sendo, estão presentes os instrumentos para uma atuação de forma satisfatória e tempestiva em relação às ações necessárias à boa e regular gestão do único bem imóvel de uso especial da Unidade.

2.12 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Houve determinação do Tribunal de Contas da União no Acórdão TCU n.º 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 1684/2008 - TCU - Plenário, item 9.2. Contudo, essa verificação será apresentada apenas no Relatório de Auditoria de Contas do INCRA SEDE.

Não houve demais atos de gestão relacionados a documentos emitidos em 2012 pelo TCU que tivessem, concomitantemente, determinações à SR-21/AP e a verificação de seu cumprimento pela Secretaria Federal de Controle Interno.

2.13 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Para avaliação do atendimento, pela UJ, às recomendações emitidas pelo Órgão de Controle Interno (OCI), foi considerada a seguinte questão de auditoria:

(i) A SR-21/AP mantém rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU?



A metodologia de apuração consistiu no levantamento de todas as determinações emitidas no exercício de 2012, bem como aquelas que, oriundas de exercícios anteriores, constaram como pendentes de atendimento.

O quadro abaixo apresenta resultados das análises:

Qtde de recomendações pendentes em 01/01/2012	Qtde de recomendações emitidas em 2012	Qtde de recomendações atendidas integralmente em 2012	Qtde de recomendações pendentes em 31/12/2012*
1	8	2	7

* As recomendações listadas nesta coluna englobam as recomendações consideradas integralmente não atendidas e também aquelas consideradas atendidas parcialmente.

Dos números apresentados, nota-se que a SR-21/AP busca implementar as recomendações emanadas pela CGU, apesar de não o ter conseguido em sua totalidade.

Uma das recomendações não implementadas diz respeito aos procedimentos administrativos efetuados no âmbito da gestão de bens imóveis. As seis restantes estão relacionadas a licitações de obras e serviços de engenharia. Ressalta-se que as providências adotadas nessa seara ainda não foram submetidas à análise por este OCI.

Verificou-se a inexistência de fluxos instituídos para o monitoramento do atendimento das recomendações. O delineamento de papéis e rotinas relativas ao acompanhamento das recomendações do OCI viria a contribuir com as ações adotadas pela SR-21/AP em relação ao item avaliado, vez que otimizaria recursos de tempo e pessoal envolvidos.

2.14 Avaliação do CGU/PAD

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

A metodologia consistiu em pesquisa ao sistema CGU-PAD e normativos internos da Unidade.



Em primeiro plano, observou-se que na SR-21/AP não existe um coordenador responsável pelo registro no Sistema CGU-PAD, não obstante, tal situação se coaduna com a estrutura regimental da Autarquia.

A Portaria n.º 290, de 26 de agosto de 2008, que dispõe sobre a política de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, estabelece em seu art. 4º que o coordenador e administrador principal de CGU-PAD serão os titulares da Coordenação de Registro de Normas de Apoio Técnico – GABT e da Divisão de Procedimentos Disciplinares – GABT-1, em razão disso, essas funções serão exercidas na Sede da Autarquia. Assim sendo, as Superintendências Regionais terão apenas servidores com acesso nos perfis de usuário cadastrador e de usuário consulta para cadastrar e consultar os dados de procedimentos instaurados no âmbito de sua área de atuação.

Diante desse quadro de divisão de competências, a SR-21/AP designou duas servidoras para a função de alimentar o Sistema, as quais foram, inclusive, treinadas em Brasília. Não obstante, o CGU-PAD remanesceu em desuso, sem o cadastro de quatro PAD's e duas sindicâncias no exercício de 2012 – a totalidade de procedimentos disciplinares ocorridos no exercício sob exame.

Observou-se ainda que a SR-21/AP não possui uma boa organização na área correicional, de modo que o gerenciamento das apurações disciplinares se dá de maneira precária.

Por fim, em relação à estrutura física, constatou-se, em visita *in loco*, que existem duas salas na Superintendência Regional destinadas somente ao uso correicional, com mesas, cadeiras, microcomputadores e impressora, indicando a adequação de instalações físicas dedicadas a essa atividade.

2.15 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

Para avaliação desse item, a CGU analisou o parecer de auditoria apostado ao Processo de Contas da SR-21/AP levando em consideração a seguinte questão de auditoria:

(i) O parecer de auditoria contém todos os elementos exigidos pela DN TCU n.º 124/2012?

Sobre o tema, convém evidenciar, primeiramente, que a SR-21/AP não possui órgão próprio de Auditoria Interna (AI) em sua estrutura. O órgão detentor de

competências para atividades de auditoria sobre a UJ é disposto em Brasília/DF, e vinculado ao INCRA – SEDE.

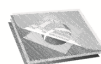
Do exame dos conteúdos do Parecer de Auditoria, face ao exigido pela DN TCU n.º 124/2012, a CGU-R/AP considerou que os conteúdos foram atendidos, sendo necessário registrar que:

- A equipe de auditoria desta CGU-R/AP não procedeu à análise de informações relacionadas à estrutura da Auditoria Interna, pois o assunto foi tratado quando da avaliação da gestão 2012 do INCRA – SEDE, pela CGU/DF (DN TCU n.º 124/2012, Anexo III, item 1, alínea ‘a’).
- A avaliação dos controles internos administrativos foi realizada a partir de informações oriundas do Relatório de Gestão da UJ (DN TCU n.º 124/2012, Anexo III, item 1, alínea ‘b’).
- Os conteúdos relativos a instrumentos e rotinas da AI para acompanhamento das recomendações expedidas à Unidade Jurisdicionada, bem como procedimentos de comunicação à alta gerência sobre a existência de recomendações e os riscos de seu não atendimento (DN TCU n.º 124/2012, Anexo III, item 1, alíneas ‘b’, ‘c’, ‘d’, ‘e’ e ‘f’) não foram apresentados no Parecer. Entretanto, a equipe de auditoria da CGU-R/AP não considerou que as omissões fossem significativas, vez que no exercício de 2012 não houve trabalhos de auditoria da AI do INCRA-SEDE sobre atos de gestão da SR-21/AP.
- O parecer trouxe considerações sobre a execução de seu plano de trabalho 2012 (DN TCU n.º 124/2012, Anexo III, item 1, alínea ‘g’). Das informações registradas, verificou-se que a AI não cumpriu todos os trabalhos de auditoria planejados para o exercício; todavia, houve o registro no sentido de que os trabalhos foram comprometidos pela escassez de pessoal e greve dos servidores do INCRA.

2.16 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

O atendimento ao item estabelecido pelo Tribunal foi realizado por intermédio da seguinte questão de auditoria:

- (i) A UJ incluiu os conteúdos específicos conforme determina a DN TCU n.º 119/2012, da DN TCU n.º 119/2012?



A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão – versão 2; peça integrante do Processo de Contas n.º 54350.000186/2013-89.

Um dos conteúdos específicos esteve relacionado às principais dificuldades a serem geridas no próximo exercício e ações de mitigação. No entanto, a SR-21/AP, ao abordar o tema, pautou-se exclusivamente sobre aquelas dificuldades ocorridas no exercício de 2012.

Apesar de não estar literalmente demonstrado no texto do item, a partir do que foi disposto no tópico “14- Principais dificuldades a serem geridas no próximo exercício e ações de mitigação”, à fl. 160 do Relatório de Gestão – versão 2, verificou-se que o gestor vislumbrou a hipótese de as mesmas dificuldades enfrentadas em 2012 serem reproduzidas no exercício seguinte e, levando em conta estas, em ato contínuo, apresentou as medidas mitigadoras a serem adotadas.

Portanto, foi considerado que a SR-21/AP produziu as informações necessárias ao atendimento do disposto no normativo do TCU.

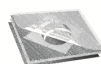
2.17 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Para atendimento do disposto da DN TCU n.º 124/2012 no tocante a este item, foi considerada a seguinte questão de auditoria:

(i) Os controles internos administrativos instituídos garantem o atingimento dos objetivos estratégicos?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação de todas as áreas de gestão auditadas, apresentadas nos itens anteriores, e dos macroprocessos finalísticos registrados no Relatório de Gestão – versão 2 da Entidade. A partir da avaliação comparada entre os controles internos por área de gestão e os macroprocessos finalísticos emitiu-se opinião sobre os componentes ambiente de controle, avaliação de risco, procedimento de controle, informação e comunicação e monitoramento.

Relação entre os Macroprocessos Finalísticos (objetivos estratégicos) e Controles Internos Administrativos.



De todas as áreas de gestão avaliadas observou-se que o componente ambiente de controle está consistente.

Entretanto, os componentes avaliação de risco, procedimentos de controle e informação e comunicação apresentaram fragilidades na área de gestão de compras e de resultados qualitativos e quantitativos, tendo sido identificados como causas de ocorrências de falhas médias apontadas no relatório que ora se apresenta.

As áreas de gestão indicadas estão diretamente relacionadas aos macroprocessos finalísticos da UJ. Diante do exposto, não há como afirmar com razoável certeza que há suficiência de controles internos para o atingimento dos objetivos estratégicos.

2. 18 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

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

Macapá/AP, 04 de Julho de 2013.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Amapá



1 Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária

1.1 Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações sobre a Ação 4320 - Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol

Fato

Trata-se da Ação 4320 - Formulação e Operacionalização de Políticas para o Desenvolvimento Agrário, que tem por finalidade incrementar a renda nos projetos de assentamento rurais, por meio de atividades socioeconômicas sustentáveis, valorizando as características regionais, as experiências e as potencialidades locais, bem como a supervisionar e acompanhar a execução. A ação é executada no âmbito do Programa de Governo 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária.

A implementação da Ação ocorre de forma direta e descentralizada, e é efetuada mediante quatro linhas de atuação, mais bem detalhadas abaixo:

- Apoio à implantação e à recuperação de agroindústrias, por meio de contratação de serviços de consultoria ou assessoria técnica, de forma temporária, para agroindústrias implantadas ou em implantação; da capacitação de assentados e técnicos para a atividade agroindustrial; da aquisição de máquinas e equipamentos; da construção ou recuperação de edificações e instalações; da contratação de serviços para elaboração de projetos de engenharia; de obtenção de licenças e de alvará de funcionamento;
- Inserção mercadológica da produção dos assentados, por meio da realização de pesquisas de mercado e estratégias de comercialização; da promoção, divulgação e comercialização dos produtos da reforma agrária; da construção ou recuperação de edificações e aquisição de equipamentos para viabilizar a comercialização dos produtos da reforma agrária; do desenvolvimento de logotipos e embalagens adequadas ao mercado; da realização de estudos de cadeias produtivas; da certificação de origem, de

nichos de mercado, e orgânica; da capacitação de assentados em gestão administrativa, comercialização, processamento de alimentos e boas práticas de fabricação;

- Fomento as atividades econômicas não agrícolas de artesanato, turismo rural e restaurante rural nos assentamentos da reforma agrária e, por fim,
- Acompanhamento, monitoramento e fiscalização da implementação da ação em campo, podendo ser desempenhada por meio de estudos técnicos, elaboração de pareceres e pesquisas orientadas para a identificação das políticas públicas mais adequadas para o desenvolvimento rural sustentável. Contempla a possibilidade de realização de discussões temáticas e promoção de eventos, seminários, conferências, workshops e correlatos acerca dos programas e das ações desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, bem como levantamento, produção e edição de publicações para disseminação de informações sobre as políticas públicas afetas ao órgão, com ênfase nas experiências exitosas nessas matérias. Pode abarcar, ainda, despesas de pagamento de tecnologia da informação relacionadas ao tema, incluindo o apoio ao desenvolvimento de serviços técnicos e administrativos, ao monitoramento e avaliação da execução das políticas desenvolvidas nas unidades e na autarquia vinculada, bem como outras despesas que não sejam passíveis de apropriação nas ações finalísticas descentralizadas, com a efetiva participação dos assentados no planejamento e execução do desenvolvimento do projeto de assentamento.

Para avaliação da Ação foi considerada a criticidade dos procedimentos atinentes a sua execução, além da vinculação finalística à missão da UJ. Os exames realizados foram voltados para a regularidade de processos licitatórios e a efetividade dos resultados obtidos por meio da execução das despesas efetuadas no âmbito da ação.

1.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de efetividade na execução da Ação 4320 - Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol, no exercício de 2012

Fato

O Pregão n.º 06/2012 foi realizado com vistas à aquisição de material de consumo e permanente para equipamento de unidade de beneficiamento de açaí na Associação dos Trabalhadores e Trabalhadoras Familiares do Assentamento



Agroextrativista do Anauerapucu (ATFA), município de Santana-AP. O valor global estimado para o pregão foi de R\$ 118.863,30.

No processo correspondente ao pregão, verificou-se que a AFTA encaminhou expediente à SR-21/AP – o Ofício n.º 022/2011, em 17/05/2011, por meio do qual encaminha projeto dos equipamentos necessários para a operação da agroindústria. Em 10/06/2011, o projeto foi aprovado pelo gestor do Programa Terra Sol e, ainda, por técnico atuante no Programa.

Por seu turno, o lançamento de licitação para viabilizar a aquisição dos itens necessários ao atendimento da agroindústria veio a ocorrer somente em 30/03/2012, sob a forma do Pregão n.º 06/2012 sob análise. O certame foi homologado em 05/06/2012.

Convém evidenciar que o objeto licitado de maior materialidade e de maior relevância para os fins que se pretendia alcançar foi o item n.º 1 - Câmara frigorífica, adquirida pelo montante de R\$ 46.850,00. Esse objeto foi entregue e instalado no local acordado, conforme Termo de Recebimento expedido pela SR-21/AP, em 09/10/2012.

Entretanto, verificou-se nos autos do processo que até, ao menos, o dia 14/03/2013, o equipamento adquirido e, portanto, a agroindústria, ainda não haviam entrado em operação. O fato ocorreu em virtude da indisponibilidade de energia adequada no local. Conforme sinalizado por meio do Ofício AFTA n.º 005/2013, de 14/03/2013, a Associação demandou a fornecedora de energia e, à ocasião, estava aguardando a instalação de transformador para resolução do problema.

Do exposto, verificou-se a ausência de efetividade das despesas realizadas no âmbito da ação.

Causa

- Aprovação de projetos relacionados à Ação 4320 sem análise de itens essenciais ao atingimento dos objetivos almejados.
- Ausência de identificação dos pontos críticos que potencialmente contribuem para a demora na execução de procedimentos licitatórios, a exemplo da ausência de critérios de priorização de procedimentos, baixa capacidade operacional de licitar em virtude dos aspectos quantitativos do pessoal envolvido, dentre outros. Por consequência, há ausência, também, de procedimentos de controles adequados, que serviriam para o enfrentamento dos riscos inerentes à atividade.



Manifestação da Unidade Examinada

O gestor foi instado a manifestar-se acerca do grande lapso de tempo entre a demanda original, a saber, o expediente encaminhado pela AFTA em 17/05/2011, e a execução da fase externa do procedimento licitatório, o que ocorreu em 02/04/2012. O gestor manifestou-se da seguinte forma, por meio do Ofício n.º 350/2013/GAB-Incra: “(...)o procedimento licitatório não ocorreu no exercício de 2011, pois o Incra-sede, autorizou o recolhimento dos recursos destinados ao Programa Terra Sol na SR-21, inviabilizando dessa forma a realização da licitação, seguem anexos os documentos que comprovam esse procedimento por parte da sede.

Também esclarecemos que em nenhum momento a SR solicitou o recolhimento dos recursos, pelo contrário, encaminhamos expediente à sede solicitando que os recursos descentralizados até o mês de setembro não fossem recolhidos, pois, estávamos com licitações em andamento. (...)” (*sic*).

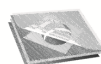
Foi solicitado ao gestor que informasse, abordando as competências da SR-21/AP relacionada à assistência técnica aos assentados, o motivo pelo qual se passaram, ao menos, seis meses sem que o objeto adquirido para beneficiar as famílias do PAE Anauerapucu estivesse disponível para utilização. Em resposta, o gestor utilizando-se do Ofício n.º 350/2013/GAB-Incra:

“(...)a câmara frigorífica foi entregue e montada dentro do prazo de entrega e conforme as especificações dispostas no edital só não foi ligada por falta fornecimento de energia elétrica no empreendimento, fornecimento este que ficou por conta de um acordo feito entre comunidade e Companhia de Eletricidade do Amapá-CEA. Na fl. 316 do processo está anexada uma justificativa da Associação sobre a demora da inauguração da agro indústria (segue anexa a cópia).(...)”(*sic*).

Ao Ofício n.º 350/2013/GAB-Incra foram anexados os documentos MEM n.º 047/2011/GAB, de 26/09/2011; mensagem eletrônica com planilha anexada e nota de crédito n.º 2011NC006780, emitida pela Unidade Gestora (UG) – 373001 – Dpto. De Administração Financeira, em 11/11/2011.

Análise do Controle Interno

O fato descrito desvela impropriedade nos procedimentos relativos à fase de aprovação de projetos no âmbito do Programa Terra Sol, vez que não foram identificados, nos autos do processo ou na manifestação do gestor, quaisquer documentos que contivessem registros de análise sobre os pré-requisitos de



infraestrutura e de insumos necessários à cadeia produtiva que se desejava implantar. Tais análises seriam imprescindíveis para contribuir com a eficácia e efetividade das despesas despendidas em projetos do Programa Terra Sol.

Além disso, apesar de a SR-21/AP ter apontado a obtenção da energia adequada como uma competência da AFTA, a Superintendência, com seu acervo de técnicos e conhecimento consolidado sobre o aparelhamento de PAE's, poderia contribuir mais proativamente se houvesse identificado a necessidade de adequação da energia quando da identificação do maquinário requerido ao funcionamento da agroindústria e realizado as devidas tratativas com a Associação beneficiária.

No tocante ao tempo decorrido entre a demanda apresentada pela AFTA, em 17/05/2011, e o lançamento de licitação para o atendimento da demanda, ocorrido em 30/03/2012, constatou-se ser demasiado longo.

Os argumentos da manifestação apresentada sobre o assunto não foram suficientes para indicar ações que tenham sido adotadas pela SR-21/AP no intuito de atribuir eficácia à execução da despesa. Isso porque, ao analisar os documentos anexados ao Ofício n.º 350/2013/GAB-Incra, observou-se que:

- O MEM n.º 047/2011/GAB registra pedido de não cancelamento de recursos referentes de ações que se encontravam com procedimentos de execução em andamento. No entanto, ao abordar a ação 4320, apenas os recursos necessários à licitação de reforma e ampliação de casa de farinha no PA Carnot foram mencionados; não houve referência a recursos de aparelhamento do PAE Anauerapucu.
- Na mensagem eletrônica encaminhada, originalmente trocada entre servidores do INCRA-SEDE, consta texto indicativo de autorização de recolhimento de recursos de várias Superintendências Regionais, entre elas a do Amapá, conforme indicação existente em planilha anexada. Por sua vez, a planilha anexada apresenta texto no qual foi registrado que a SR-21/AP não respondeu o memorando, reiterado por *email*, acerca da execução dos recursos.
- Na nota de crédito n.º 2011NC006780 consta, no campo “Observação” a seguinte informação: “ANUL. CONFORME AUTORIZAÇÃO DA SR. DEMANDA DA SR.”.

Por tudo o que foi apresentado, verifica-se que houve grande demora para aquisição de aparelhamento de projeto beneficiário do Programa Terra Sol e, mesmo após efetuada a aquisição, os potenciais beneficiários ainda não foram atingidos, de

fato, pela política pública da qual são clientes; em virtude de atuação deficiente da SR-21/AP no decorrer dos exercícios de 2011 e 2012.

Recomendações:

Recomendação 1: Exarar normativo interno de forma a instituir o procedimento de verificar, quando da análise de projetos no âmbito da Ação 4320, se já existem os requisitos de infraestrutura mínimos ao funcionamento de PAEs, a exemplo de energia, fornecimento de água potável, etc. O normativo deve prever, ainda, que na hipótese de ser observada a inexistência dos requisitos, a SR-21/AP, por meio da seção mais especializada na área correlata ao quesito faltante, deve realizar orientação dos proponentes quanto aos procedimentos que eles devem adotar para que todos os componentes necessários ao pleno funcionamento da agroindústria sejam providenciados.

Recomendação 2: Identificar se, atualmente, a energia necessária ao funcionamento da Agroindústria Anauerapucu já está disponível. Em hipótese negativa, como forma de auxílio à AFTA e com vistas a dar efetividade às despesas da ação, providenciar expedientes a serem encaminhados à Companhia de Eletricidade do Amapá, solicitando brevidade para instalação dos equipamentos demandados pela AFTA.

1.2 Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de

Assentamento

1.2.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Informações sobre a Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento.

Fato

Trata-se da Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, que tem por finalidade prover ou recuperar a infraestrutura básica dos projetos de assentamento rural, necessária à viabilização do processo produtivo e do desenvolvimento sustentável. A ação é executada no âmbito do Programa de Governo 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária que, por sua vez tem por objetivo aumentar a governança sobre a malha fundiária, gerenciar o ordenamento fundiário por meio dos sistemas cadastrais e cartográficos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), realizar a fiscalização das informações cadastrais da propriedade, controlar a aquisição de imóveis por estrangeiros, proceder a certificação dos imóveis rurais e combater a grilagem de terra pública, nos termos da Lei 12.593/2012 (PPA 2012-2015).



A implementação da Ação foi idealizada para ser realizada de forma direta, descentralizada, com a efetiva participação dos assentados no planejamento e execução do desenvolvimento do projeto de assentamento. A execução da Ação ocorre 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.

Para avaliação da Ação 8396 foi efetuada amostra não probabilística, considerando os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além de vinculação à missão finalística da UJ.

A extensão dos exames correspondeu a 100% do total de recursos empenhados pela UJ no âmbito da ação, durante o exercício de 2012, correspondentes a R\$ 3.361.255,81. Registra-se que desses, foram liquidados, de fato, R\$ 58.292,71, e o saldo de recursos remanescente foi inscrito em restos a pagar não processados. Segue melhor detalhamento:

Edital	Objeto	Valor contratado (R\$)
Concorrência n.º 04/2012	Implantação de 26 km e recuperação 10 km de estradas vicinais no PA Vila Velha do Cassiporé – Município de Oiapoque/AP	3.028.739,98
Tomada de preços n.º 01/2012	Construção de ponte de madeira de 50m para acesso ao PA Cruzeiro – Município de Amapá/AP	332.515,83

Para os certames listados, os exames realizados foram voltados para verificação da regularidade dos processos licitatórios, no tocante à existência de restrição à competitividade, registro do referencial de preços para a estimativa da contratação, regularidade do momento dos empenhos relacionados à despesa e a razoabilidade do intervalo de tempo necessário para conclusão de processos licitatórios.

Além das licitações mencionadas, para as quais já há contratos administrativos vigentes, foram analisadas três outras licitações que foram canceladas pela SR-21/AP em virtude da detecção, pela CGU-R/AP, de inconsistências nos procedimentos de licitação. As análises efetuadas nessa seara foram mais bem detalhadas no item que segue abaixo.

1.2.2 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

1.2.2.1 INFORMAÇÃO



Informação sobre as Concorrências n.ºs 01, 02 e 03/2012.

Fato

Por ocasião de acompanhamento concomitante, pela CGU-R/AP, dos atos de gestão praticados pela SR-21/AP ao longo do exercício de 2012, foram consultados no sítio do Comprasnet, três editais de licitação, a saber:

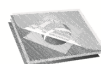
- Concorrência n.º 01/2012, cujo objeto foi a implantação de 30 km de estradas vicinais, ligando o PA Nova Vida ao PA Manoel Jacinto, localizados nos municípios de Tartarugalzinho e Porto Grande, respectivamente; assim como recuperação de 14,60 Km de estradas vicinais no PA Manoel Jacinto, em um único lote; com valor total de R\$ 2.726.619,64.
- Concorrência n.º 02/2012, que tinha por objeto a construção 50m de ponte de madeira no PA Cruzeiro; com valor estimado em R\$ 412.307,36, e
- Concorrência n.º 03/2012, que tinha por objeto a construção 80m de ponte de madeira no PA Bom Jesus; com valor estimado em R\$ 614.516,16.

As licitações mencionadas totalizaram, em conjunto, o preço estimado de R\$ 3.753.443,16.

Da análise preliminar dos editais disponíveis na internet, realizada no mês de agosto, foi verificada omissão de informações acerca de composição dos custos da obra em todos eles.

Em virtude dessa verificação, os processos licitatórios foram solicitados à UJ e submetidos a exames, por meio dos quais se constatou que, além do detalhamento de custos ter sido apresentado de forma insuficiente, não foi registrada indicação da referência de preços utilizada para cada item do orçamento estimativo, sendo impossível, a partir das informações disponíveis no projeto básico da obra, identificar a forma como os preços dos itens foram estabelecidos, nos três casos.

Ademais, os editais das concorrências n.º 01, 02 e 03/2012 não estabeleceram a exigência da composição do percentual da Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) e encargos sociais para os custos de mão de obra. Do mesmo modo, não continham planilha que servisse de modelo para o nível de detalhamento que deveria ser apresentado para tais despesas.



Em virtude das várias informações omitidas nos processos das concorrências, a CGU-R/AP emitiu Nota de Auditoria, por meio da qual foi encaminhada recomendação para que a SR-21/AP avaliasse a conveniência de dar prosseguimento às concorrências n.ºs 01, 02 e 03/2012.

Em atendimento à recomendação, o INCRA/AP optou por anular os certames.

Não obstante a interrupção dos processos licitatórios e, ainda, considerando a relevância do assunto sobre a gestão da Unidade, a CGU-R/AP emitiu, em outubro de 2012, recomendações estruturantes, a fim de contribuir para a melhoria dos procedimentos adotados pela UJ.

As recomendações envolveram aspectos relativos à obrigatoriedade de apresentação da documentação e referências utilizadas para a formação dos preços estimados; melhoria e implementação de rotinas atinentes ao fluxo administrativo de processos licitatórios e capacitação de agentes.

1.2.2.2 CONSTATAÇÃO

Emissão de empenho em momento anterior à definição do vencedor da Concorrência n.º 04/2012

Fato

A SR-21/AP procedeu, no exercício de 2012, a Concorrência n.º 04/2012, cujo objeto foi a implantação de 26km e recuperação de 10km de estradas vicinais no Projeto de Assentamento (PA) Vila Velha do Cassiporé, município de Oiapoque/AP. O valor licitado foi de R\$ 3.387.110,99. Da licitação, decorreu o contrato n.º 02000/2013, no valor de R\$ 3.028.739,98, celebrado com a empresa CONSTRUTORA CHAVES LTDA - EPP, portadora do CNPJ n.º 17.065.057/0001-71, em 08/01/2013.

A publicação do aviso da licitação ocorreu em 26/10/2012 e a sessão pública de abertura do certame, em 28/11/2012. Em 28/12/2012, a licitação já havia ultrapassado a fase de habilitação e abertura de propostas, e encontrava-se em fase recursal, após decisão proferida pela Comissão Permanente de Licitação (CPL) acerca de inabilitação de proponente por fatos novos e supervenientes às análises efetuadas pela Comissão quando da fase de habilitação. O prazo em questão iria até 31/12/2012.

Tendo em vista que o período hábil para o comprometimento do orçamento, por meio de empenho, seria encerrado na mesma data em que o prazo para apresentação de recurso por parte de licitante inabilitada, o presidente da CPL emitiu despacho, em



28/12/2012, por meio do qual solicita à Superintendente que avalie a possibilidade de emitir empenho de forma a garantir os recursos orçamentários. Ainda no despacho, consta a sugestão de que o empenho fosse realizado em favor da licitante que apresentou a proposta mais elevada, de forma que, na hipótese de interposição e provimento de recursos de empresa melhor colocada, o empenho poderia ser facilmente cancelado e refeito em favor da vencedora da licitação.

Foi emitido, então, o empenho de n.º 2012NE800434, em 28/12/2012, no valor de R\$ 3.028.739,98, em favor de CONSTRUTORA CHAVES LTDA – EPP.

A proponente inabilitada ingressou com recurso em 31/12/2012. O documento foi submetido à análise da CPL, que decidiu, no mesmo dia, manter a inabilitação da empresa e submeteu o processo à Superintendente para exarar decisão no prazo de 05 dias úteis. A decisão, emitida em 04/01/2013, ratificou o entendimento da CPL, juntamente com a homologação e adjudicação da licitação.

Dos fatos apresentados, verificou-se que a SR-21/AP procedeu a ato administrativo em contrariedade à legislação ao realizar empenho em antecedência à definição de licitante vencedor de certame.

A equipe de auditoria, no intuito de identificar os eventos que contribuíram para o ato, observou que houve grande lapso temporal entre a protocolização do processo para realização dos procedimentos necessários à realização do objeto, ocorrida em 09/05/2012, e a apresentação do projeto básico correspondente, em 09/10/2012. O período despendido para a confecção das planilhas mostrou-se pouco razoável, impactando na boa execução da política pública.

Por derradeiro, vale esclarecer que a equipe de auditoria não detectou impropriedades nas análises procedidas pela CPL sobre os recursos impetrados pelas demais licitantes.

Causa

- Agentes responsáveis pelos procedimentos necessários à execução de licitação de obras e serviços de engenharia sem a adequada capacitação.
- Ausência de identificação dos pontos críticos que potencialmente contribuem para a demora na execução de procedimentos licitatórios de obras, a exemplo da atribuição de confecção de projeto básico a servidor recém-contratado, sem que a SR-21/AP tivesse providenciado sua capacitação. Por consequência, há ausência, também, de



procedimentos de controles adequados, que serviriam para o enfrentamento dos riscos inerentes à atividade.

Manifestação da Unidade Examinada

Durante o período de campo, foi solicitado ao gestor que apresentasse justificativa para a emissão do empenho em antecedência à definição de vencedor de licitação. A resposta foi encaminhada por meio do Ofício n.º 350/2013/GAB-INCRA, de 08/05/2013. Segue excerto:

“(...)o empenho em questão foi feito em 28/12/2012, quando ainda não havia sido concluído o processo licitatório, já que aguardava o prazo legal de 05 (cinco) dias úteis para interposição de recurso administrativo por parte de uma licitante, que fora inabilitada por fato novo e superveniente à fase de habilitação. O prazo para ingressar com o recurso se encerraria dia 31/12/2012, exatamente no mesmo dia que se encerrava o prazo para emissão de empenho para os órgãos do poder executivo, conforme mensagem gerada pelo sistema SIAFI2012, emitida pela Coordenação Geral de Contabilidade. Para que não perdêssemos o recurso financeiro, conforme despacho do presidente da CPL constante dos autos (fls. 877), cópia anexa, autorizamos o empenho pelo valor da proposta mais elevada, para que, caso fosse interposto e provido o recurso administrativo da licitante, o empenho poderia ser cancelado e refeito em favor desta que apresentou proposta de valor inferior. Portado o ato administrativo foi praticado visando garantir os recursos financeiros para a contratação do objeto, esclarecendo que o edital foi lançado em 26/10/2012, tendo sua sessão de abertura no dia 28/11/2012. Seguem anexas cópias das fls. 877 a 879 dos autos onde constam as justificativas. (...)” (sic).

Foi solicitado ao gestor, ainda, que apresentasse manifestação acerca do tempo decorrido entre a demanda pela produção do projeto básico e sua disponibilização. Por meio do mesmo expediente acima mencionado, o gestor informou:

“(...)Em virtude da reformulação e concepção técnica dos projetos adotando novos parâmetros de acordo com a metodologia utilizada pelo SICRO 2 do DNIT e SINAP foi requerido bastante tempo para confecção de novas planilhas, Mapas e composição, Levantamento *in locu*.(...)”. (sic).

Análise do Controle Interno



Não obstante o gestor afirmar que houve a necessidade de nova incursão ao local de execução da obra, verificou-se que o levantamento topográfico da área é datado de maio/2012. Não foram encaminhados outros documentos, tampouco constou nos autos do processo documentação que apontasse nova visita/levantamento *in loco* em período posterior.

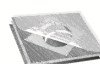
O gestor afirmou, ainda, que houve retrabalho de peças do orçamento já produzidas. Entretanto, verificou-se que as planilhas e composição de preços consignadas no projeto básico, produzidas em setembro/2012, foram as únicas acostadas ao processo; portanto, sem evidência de que tenha havido, em momento anterior, a formulação de planilha de custos relativa ao objeto em comento.

A partir da manifestação do gestor, observou-se também que o tempo demandado para elaboração das planilhas utilizando os sistemas de referência SICRO e SINAPI, até então não empregados de forma rotineira pela equipe de engenharia da SR-21/AP, contribuiu de forma determinante para a demora da disponibilização do projeto básico, revelando a necessidade de a equipe técnica responsável por sua elaboração aprimorar/sedimentar os conhecimentos sobre o assunto, vez que os procedimentos mencionados fazem parte do núcleo de suas competências como servidores. Corroboram a afirmação os fatos de o servidor signatário do projeto básico ser recém-contratado, tendo sido admitido na SR-21/AP em 07/02/2012 e, ainda, o de não ter ocorrido nenhuma capacitação relativa à elaboração de projetos básicos de obras para equipe de engenharia, no exercício de 2012.

Por seu turno, a manifestação relativa ao irregular procedimento de emissão de empenho em antecedência à definição do licitante vencedor não foi capaz de demonstrar que houve adequação no procedimento; apenas demonstrou a situação em que o ato ocorreu, além de frisar que o objetivo foi resguardar o recurso.

Sobre o assunto vale ressaltar, ainda, a existência de justificativa em processo, também anexada à manifestação do gestor, na qual é registrada a grande preocupação da SR-21/AP em resguardar o interesse público, por meio da contratação de empresa para execução do objeto.

De fato, há interesse público na execução do contrato; entretanto, o interesse público seria resguardado com maior propriedade por meio da realização tempestiva dos procedimentos necessários à licitação regular do certame. De outro modo, a emissão do empenho n.º 2012NE800434, realizado sem que estivesse definida a proposta mais



vantajosa vai de encontro ao teor da Lei n.º 8.666/1993, em seu art. 3º, c/c com o disposto na Lei 4.320/1964, arts. 58 e 61.

Além de todo o exposto, registra-se ainda que, fatalmente, os recursos vinculados ao empenho foram inscritos em restos a pagar, para então serem executados no exercício de 2013. Nessa hipótese, diferentemente do que foi equivocadamente registrado no despacho emitido pela CPL, não existe a possibilidade de cancelamento de empenho para retificação, vez que diz respeito ao orçamento de exercício anterior. Uma vez cancelado, os recursos associados não podem mais ser executados.

A situação, já previsível quando da emissão do empenho, gera grande fragilidade no ambiente decisório em que foram efetuados os procedimentos da licitação, vez que poderia incentivar a denegação de recursos das licitantes que ofertaram menor proposta, no intuito de garantir a eficácia do certame e assegurar que o empenho se mantivesse apto a subsidiar recursos para o objeto que se pretendia executar.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar treinamento adequado para o pessoal atuante nas seções envolvidas com os procedimentos de aquisição, sobretudo os servidores responsáveis pela elaboração de projeto básico, termo de referência e editais.

Recomendação 2: Designar servidor para realizar levantamento, a partir de histórico da Unidade, do tempo médio necessário para instauração e conclusão de procedimento licitatório nas modalidades pregão, tomada de preços e concorrência, necessariamente considerando os prazos para interposição de recursos nas condições previstas na Lei n.º 8.666/1993.

Recomendação 3: Ao início de cada exercício, produzir documento que consigne planejamento de compras da Entidade, de forma a estabelecer cronograma das aquisições que se pretende realizar, levando em consideração os prazos identificados no levantamento resultante do cumprimento da recomendação anterior e as vigências dos contratos de fornecimento de bens e serviços em execução.

1.2.2.3 CONSTATAÇÃO

Planilha orçamentária da Concorrência n.º 04/2012 apresentou R\$ 94.354,06 em valores cobrados em duplicidade

Fato

Verificou-se, na planilha orçamentária produzida pela SR-21/AP, referente à Concorrência n.º 04/2012, o seguinte item:

Item	Código	Descrição dos serviços	Unid.	Quant.	Preço unitário	Preço total
1.6	Compos 03	Administração local e manutenção do	mês	12	R\$ 12.610,10	R\$ 151.321,20



		canteiro de obra				
--	--	------------------	--	--	--	--

Verificou-se ainda que, para a citada Concorrência, a SR-21/AP adotou a composição de Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) estipulada pelo Departamento Nacional Infraestrutura de Transporte (DNIT) no exercício de 2012.

Ocorre que, ao examinar a composição de BDI do DNIT, estabelecido por meio da Portaria n.º 545 de 11/06/2012, foi identificado o seguinte item:

Itens relativos à Administração da Obra	% sobre PV	% sobre CD
B – Administração Local	2,83	3,59

Das informações, verificou-se a duplicidade do item “Administração Local”, que teve previsão tanto na planilha orçamentária, quanto em BDI.

Isso porque parte dos itens que tiveram seus preços de referência oriundos do SICRO 2 já trazia embutido em seus preços o percentual de Lucros e Despesas Indiretas (LDI). O valor total dos preços nessa situação foi de R\$ 1.411.163,90. De relevo esclarecer que BDI e LDI são nomenclaturas diferentes para o mesmo elemento. Portanto, sobre esse valor repousou duplicidade de custos relativos à Administração Local.

De igual forma, sobreveio redundância de valores sobre os itens cuja composição de preços foi elaborada pela SR-21/AP a partir dos custos de insumos dispostos no SINAPI e, sobre eles, aplicou-se o percentual de BDI estabelecido pelo DNIT. O somatório dos preços dos itens foi de R\$ 1.237.081,88

Das observações realizadas tem-se que o orçamento produzido pela SR-21/AP para o objeto da Concorrência n.º 04/2012 apresentou R\$ 94.354,06 em valores referentes a itens redundantes.

Itens	Valor total	Valor do BDI aplicado indevidamente (3,59%)
Itens oriundos do SICRO 2 cujos preços já contemplavam o LDI	R\$ 1.411.163,90	R\$ 50.660,784
Itens com custo unitário elaborado pela SR-21/AP sobre os quais foram aplicados percentual de BDI do DNIT	R\$ 1.237.082,88	R\$ 44.411,2754
	Total	R\$ 94.354,06

Apesar de a materialidade dos valores detectados em duplicidades ser, em termos relativos, de pequena monta (2,78% do valor total do orçamento), a constatação revela fragilidade dos procedimentos técnicos adotados nas licitações de obras e serviços de engenharia no âmbito da SR-21/AP.



Causa

- Agentes responsáveis pelos procedimentos necessários à execução de licitação de obras e serviços de engenharia sem a adequada capacitação.
- Ausência de identificação dos pontos críticos que potencialmente contribuem para a demora na execução de procedimentos licitatórios de obras, a exemplo da atribuição de confecção de projeto básico a servidor recém-contratado, sem que a SR-21/AP tivesse providenciado sua capacitação. Por consequência, há ausência, também, de procedimentos de controles adequados, que serviriam para o enfrentamento dos riscos inerentes à atividade

Manifestação da Unidade Examinada

Instado a justificar a dupla previsão do item – em planilha orçamentária e no BDI, a SR-21/AP informou, por meio do Ofício n.º 350/2013/GAB/Incra, o que segue transcrito abaixo:

“(...)Em virtude do expediente protocolado nesta instituição, pela CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, Número: 20130541/008, onde a mesma, solicita informações referente à concorrência nº 04/2012, relativo à duplicidade do item Administração local que foi aplicado nos itens 1.1 Mobilização de pessoal e equipamentos; 1.2 Desmobilização de pessoal e equipamentos e 1.7 Controle Tecnológico. O BDI utilizado na composição dos mesmos foi o valor de 26,70%, quando deveria ser utilizado o valor de 23,11 %, já que a composição 1.4 - Administração Local e Manutenção de Canteiro de Obras está programada para abranger todas as demais atividades da obra. Como a empresa vencedora do certame utilizou o BDI de 21,70%, (cópia em anexo) não haverá então prejuízos ao erário e nem a necessidade de alterações contratuais”(sic).

Análise do Controle Interno

Da manifestação apresentada, verificou-se que o gestor considerou que o BDI redundante tivesse sido aplicado somente sobre os itens 1.1 Mobilização de pessoal e equipamentos, 1.2 Desmobilização de pessoal e equipamentos e 1.7 Controle Tecnológico. Esses itens constituíram o universo de elementos cujos preços foram formulados pela própria SR-21/AP. Entretanto, não há razão em considerar que a duplicidade ocorreu somente sobre eles; pois, conforme demonstrado, parte dos itens



cujos preços foram oriundos do SICRO2 já trazia em si o percentual de BDI, inclusive quanto aos custos de Administração Local.

Em relação à segunda sentença contida na manifestação do gestor, por meio da qual afirma que não haveria prejuízo ao erário em virtude de a contratada utilizar-se de BDI inferior ao estabelecido na planilha orçamentária da licitação, a equipe de auditoria ficou impossibilitada de verificar a pertinência do que foi afirmado, em virtude da inexistência, nos autos do processo, de documento indicativo da composição do BDI adotado pela proponente; tendo em vista que não foi feita tal exigência pela SR-21/AP.

Válido é ressaltar que o BDI utilizado pela contratada, de 21,7%, de fato, foi menor que o adotado para composição do orçamento da Administração, de 26,7%. Entretanto, somente por meio do detalhamento do BDI da proponente é que poderia ser verificada a existência, ou não, de redundância de itens também na proposta apresentada pela contratada.

Os procedimentos adotados foram insuficientes para garantir que o orçamento estimado fosse realizado de forma adequada, vez que houve previsão em duplicidade de item em planilha orçamentária e BDI.

Recomendações:

Recomendação 1: Exarar normativo interno de forma a deixar bem delineada a necessidade de a CPL exigir, em seus editais para licitação de obras, a composição detalhada dos percentuais de BDI utilizados pelos proponentes.

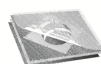
Recomendação 2: Providenciar treinamento adequado para o pessoal atuante nas seções envolvidas com procedimentos de aquisição, sobretudo os servidores responsáveis pela elaboração de projeto básico, termo de referência e editais.

Recomendação 3: Exigir da contratada a apresentação do detalhamento do BDI utilizado na obra. A partir das informações a serem obtidas, a equipe de engenharia deve proceder ao cotejamento entre a composição dos custos unitários dos itens constituintes da planilha orçamentária e do BDI utilizado pela contratada, a fim de realizar avaliação sobre a existência, ou não, de redundância de itens e, ainda, se algum componente do BDI ultrapassou o percentual máximo estabelecido pela Administração. Na hipótese de ser detectada redundância de itens, ou componente do BDI com percentual a maior do que aquele estabelecido pelo BDI da Administração, realizar a devida glosagem. Encaminhar à CGU-R/AP as conclusões sobre as análises produzidas pela SR-21/AP.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 Programação dos Objetivos e Metas

2.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO



2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações básicas acerca de ações relevantes no contexto da SR-21/AP.

Fato

Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pela SR-21/AP. Para a seleção das ações apresentadas, foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da UJ. A extensão das ações correspondem a 83% do total das despesas empenhadas pela UJ e, ainda, 66% do valor executado no exercício:

Programa	Ação	Finalidade	Forma de implementação	Representatividade em relação às despesas do Programa, no âmbito da UJ	Representatividade em relação às despesas da UJ
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 meio da concessão de crédito, em suas várias modalidades.	Repasse de recursos financeiros às representações de trabalhadores rurais 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.	84,18%	61,60%
	Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	Prover ou recuperar a infraestrutura básica dos projetos de assentamento rural	Descentralizada, por meio da contratação de entidades e empresas prestadoras 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	1,23%	0,9%
	4320 - Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol	Apoio à implantação e à recuperação de agroindústrias; inserção mercadológica da produção dos assentados; fomento às atividades econômicas não agrícolas de artesanato, turismo rural e restaurante rural nos assentamentos da reforma agrária; acompanhamento, monitoramento e fiscalização da implementação da ação em campo.	Direta e descentralizada; por meio da contratação direta, realização destaques orçamentários para outros órgãos da União ou por meio de Convênios com entidades governamentais e não governamentais sob a supervisão e fiscalização do Incra.	5,42%	3,58%



2.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.2.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Realização de licitação e gestão de contratos de serviços de TI em desconformidade com a IN 04/2010.

Fato

Durante o exercício sob análise, a SR-21 realizou o Pregão n.º 05/2012, a fim de adquirir os seguintes serviços:

Item	Descrição do item
01	Serviço de Administração e Operação de Redes e do Ambiente de Tecnologia da Informação na Superintendência Regional do Incra no Amapá, SR-21, Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário - MDA, e Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia – SRFA.
02	Serviço de Suporte Técnico presencial a usuários na Superintendência Regional do INCRA no Amapá, SR-21, Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário - MDA, e Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia – SRFA.

O certame originou dois contratos, conforme melhor apresentado a seguir:

Contrato	Objeto	Data da celebração	Valor	Empresa Contratada
01000/2012	Serviço de Administração e Operação de Redes e do Ambiente de Tecnologia da Informação na Superintendência Regional do Incra no Amapá, SR-21, Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário - MDA, e Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia – SRFA.	18/05/2012	R\$ 69.999,84	07.178.322/0001-74 - Equilibrium Web Serviços de Informática Ltda Epp,
02000/2012	Serviço de Suporte Técnico presencial a usuários na Superintendência Regional do INCRA no Amapá, SR-21, Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário - MDA, e Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia – SRFA.	02/07/2012	R\$ 57.200,00	04753848/0001-42 - J. Epifânio Monteiro – ME

A equipe de auditoria, a partir da análise do edital, bem como dos contratos dele decorrentes, constatou que a SR-21/AP não vem cumprindo os ditames da IN SLTI/MPOG n.º 04/2010 (IN 04/2010). Segue detalhamento.

Quanto ao objeto da contratação e sua quantificação

Verificou-se que a SR-21/AP contratou, por meio do Pregão n.º 05/2012, postos de serviço sem que houvesse justificativa para esse tipo de contratação.



A afirmação pôde ser realizada em virtude da ausência, nos autos do processo administrativo relativo ao certame, de elementos que quantificassem os serviços licitados.

Nesse sentido, cita-se o documento de planejamento “Estratégia da Contratação”. Nos termos da IN 04/2010, em seu art. 15, III, b, o documento deveria trazer informações relativas à quantificação ou estimativa prévia do volume de serviços demandados ou quantidade de bens a serem fornecidos. No entanto, a SR-21/AP não registrou tais quantitativos. Segue transcrição de excerto do documento “Estratégia da contratação”:

3.2 – Estimativa de volume de serviços ou bens			
Id	Serviço	Estimativa	Forma de estimativa
1	Atendimento ao usuário de rede	Baseado na média dos números de chamadas por mês	Emissão de relatórios do Sistema Ocomon, preferencialmente.
2	Manutenção preventiva e corretiva aos equipamentos de rede	Baseado na média dos números de ocorrência por mês	Emissão de relatórios do Sistema Ocomon

Em nenhuma outra parte do processo foram identificadas as estimativas de quantidades de que trata a tabela acima.

Durante o período de campo da auditoria, foi solicitado ao gestor que indicasse os critérios utilizados para o estabelecimento dos quantitativos de serviços licitados. A manifestação foi no sentido de que o Anexo II do Termo de Referência (TR) detalhou a quantidade de serviços de TI que necessitariam de gerenciamento, enquanto que o Anexo III detalhou o ambiente tecnológico que permitiria inferir a necessidade de gerenciamento dos recursos de TI.

As únicas informações que guardam relação com o quantitativo a ser contratado provêm da Planilha de Custo e Formação de Preços, disposta no Anexo VII do edital. A referida planilha traz campos que deveriam ser preenchidos pelos proponentes, de forma a justificar o preço do serviço cujo fornecimento estavam concorrendo.

Os campos, por sua vez, são aqueles constituintes da formação de preços de custos associados ao fornecimento de mão-de obra. Segue transcrição do quadro resumo, disposto no Anexo VII do TR e utilizado como modelo para apresentação das propostas:

“(…)
QUADRO RESUMO DO VALOR MENSAL DOS SERVIÇOS



II – VALOR MENSAL TOTAL REFERENTE MÃO DE OBRA VINCULADA À EXECUÇÃO CONTRATUAL

A – Mão de obra (vinculada à execução dos serviços)	R\$
B – Insumos diversos (Materiais / Equipamentos / Máquinas) *	R\$
C – Demais componentes	R\$
D – Tributos	R\$
E – Valor mensal dos serviços	R\$
F – Preço mensal dos serviços com o menor número de dias trabalhados (quando for o caso)	R\$
G - Valor por unidade de medida	R\$
H – Valor global da proposta (valor mensal dos serviços vezes o número de meses do contrato)	R\$

(...)”

Portanto, do quadro utilizado pela SR-21/AP como modelo para justificação dos preços das propostas, verifica-se que o serviço contratado teve seu valor única e exclusivamente pautado sobre custos de fornecimento de mão de obra. Tal fato, associado à ausência de quantificação de serviços a serem prestados, indicam a existência de contratação por alocação de postos de serviço, sem que fosse registrada a necessária justificativa de que trata a IN 04/2010, art. 15, § 3º.

Quanto à execução dos contratos e seu acompanhamento pela fiscalização

Da análise dos processos administrativos continentes da documentação relativa ao acompanhamento e pagamentos dos contratos n.ºs 01000/2012 e 02000/2012, decorrentes do Pregão n.º 05/2012, verificou-se a ausência de registros e documentos indicativos da verificação, pela SR-21/AP, dos requisitos de qualificação exigidos para os profissionais designados para os serviços contratados.

Em relação à metodologia de origem de demanda de serviços no período avaliado, verificou-se a inexistência de relatórios sistêmicos que consignassem o n.º de chamados ou ordens de serviço demandadas. Os relatórios mensais de serviço, no caso do contrato n.º 01000/2012, continham listagem de atividades e número de identificação de atividade; sem data de abertura, usuário demandante, e data de conclusão do serviço. Em relação ao contrato n.º 02000/2012, os relatórios consistiam em tabelas de controle de chamados, por cada prestador de serviços. Seguem transcrição de trechos, não contínuos, dos detalhamentos constantes dos relatórios de atividades, para melhor visualização do que foi descrito.

Contrato n.º 01000/2012 - Relatório mensal de atividades n.º 06/2012

“(...)”



As atividades executadas foram as seguintes:

Ordem	Descrição de atividade	Status
01	Configuração de computadores na rede INCRA (colocar no domínio)	Concluída
02	Informações técnicas presenciais ao usuário	
06	Ativação de pontos de rede	
07	Troca de senha de usuários	
16	Abrir chamado para o INCRA-SEDE	

(...)"

Contrato n.º 02000/2012 – Controle de Chamados de Suporte de Informática – Período de serviços: de 01/09/2012 a 30/09/2012

“(..."

Seq	Dia	Horário Início	Horário Final	Sector/Servidor	Descrição do chamado
01	03	08:40	08:42	NTI	Troca de senha
08	04	11:02	11:10	Bira	Instalação de softwares
48	19	09:09	09:10	Crédito	Troca de senha

(...)"

Sobre o tema, de relevo mencionar a existência de memória de reunião realizada entre servidores da SR-21/AP e representantes das empresas contratadas, datada de 27/11/2012. Nela foi registrado acordo para que as contratadas providenciassem, no prazo de 60 dias, o sistema de controle de chamados.

Por seu turno, os primeiros relatórios gerados por sistema de gerenciamento de chamados consignados nos autos dos processos são datados de 07/03/2013, no tocante ao contrato n.º 01000/2012, e de 01/04/2013, no caso do contrato n.º 02000/2012.

Portanto, desde a celebração dos contratos até o final do exercício sob exame, as demandas pelos serviços contratados não tinham origem sistêmica, em contrariedade ao disposto no item 9.26 do TR.

Foi verificado, ainda, que, inexistem registros de análise sobre o atendimento dos níveis mínimos de serviço (NMS) acordados relativos ao período examinado; muito embora os gestores do contrato, responsáveis pelo ateste das faturas, mencionarem que os serviços foram prestados em conformidade com NMS exigidos no TR em todos os relatórios de acompanhamento dos serviços produzidos no período avaliado.

A ausência de demandas de serviço via sistema associada à inexistência de registros de análise do atendimento aos níveis mínimos de serviço acordados, têm implicação direta sobre os pagamentos. Isso porque foi estabelecido que o valor de pagamento mensal dos serviços tem por base o valor de 1/12 do valor do contrato,

menos as somas de glosas e multas computadas e aplicáveis no período, nos termos do Anexo IV ao TR. Parte das hipóteses de multas e glosas, por sua vez, é baseada no quantitativo de ordens de serviço e índices de atendimento de NMS no mês.

Assim, ficou inviabilizada análise adequada, por parte da SR-21/AP, sobre as ocorrências que ensejariam dedução dos valores das faturas mensais dos contratos. Corroboram esse entendimento os valores pagos às contratadas no exercício de 2012:

Contrato n.º 01000/2012				
Valor global: 69.999,84				
Valor de 1/12 do contrato: R\$ 5.883,32				
Período dos serviços, (fonte: relatórios de acompanhamento)	NF		OB de pagamento	
	Nº	Valor (R\$)	Nº	Valor (R\$)
24/05 a 22/06	356	5.883,32	2012OB800403	5.883,32
25/06 a 24/07	366	5.883,32	2012OB800472	5.833,32
25/07 a 24/08	380	5.883,32	2012OB800561	5.833,32
25/08 a 24/09	389	5.883,32	2012OB800634	5.833,32
25/09 a 24/10	410	5.883,32	2012OB800709	5.833,32
25/10 a 24/11	427	5.883,32	2012OB801072	5.833,32
25/11 a 24/12	434	5.883,32	2012OB800946	5.833,32
18/12 a 31/12*	446	2.634,38	2012OB801073	2.634,38

* Foram feitas deduções na fatura de janeiro de 2013 em virtude do pagamento em redundância dos 7 dias relativos ao período de 18 a 24/12.

Contrato n.º 02000/2012				
Valor global: R\$ 57.200,00				
Valor de 1/12 do contrato: R\$ 4.766,67				
Período dos serviços (fonte: notas fiscais)	NF		OB de pagamento	
	Nº	Valor (R\$)	Nº	Valor (R\$)
03/07 a 31/07	712	4.448,89	2012OB800533	4.448,89
Agosto de 2012	719	4.766,67	2012OB800573	4.766,67
Setembro de 2012	726	4.766,67	2012OB800612	4.766,67
Outubro de 2012	731	4.766,67	2012OB800905	4.766,67
Novembro de 2012	738	4.766,67	2012OB800906	4.766,67
Dezembro de 2012	745	4.766,67	2012OB801010	4.766,67

Verifica-se que não houve quaisquer deduções sobre as faturas. Apesar de a equipe de auditoria não poder afirmar que, em havendo acompanhamento adequado dos



contratos, os valores pagos às prestadoras de serviço seriam diferentes, o fato é que não houve controles objetivos, pela SR-21/AP, sobre os serviços prestados.

Ainda sobre a deficiência sobre o acompanhamento dos contratos, puderam ser identificados eventos que ensejariam a glosa das faturas, independentemente da avaliação de NMS e quantitativo de ordens de serviço. Cita-se, por exemplo, que nos termos do item 38.1-04 do TR, as contratadas deveriam customizar/otimizar o sistema de registro e controle de chamado em até 60 dias da assinatura do contrato, sob pena de 1% do valor total do contrato por dia de atraso, até o limite de 20 dias úteis. Entretanto, não foram identificadas glosas, no período avaliado, que tivessem por objeto o fato apontado, mesmo diante do descumprimento do item por parte das empresas contratadas.

Outrossim, constatou-se a existência de faturas expedidas e atestadas em antecedência ao período faturado:

NF	Data da NF	Período - Fonte de informação do período	Data do ateste	Ocorrência
Contrato n.º 01000/2012				
356	21/06/2012	24/05/2012 a 22/06/2012 - Relatório 04/2012	22/06/2012	Faturas expedidas em antecedência ao período a que se referiram
366	23/07/2012	25/06/2012 a 24/07/2012 - Relatório 05/2012	24/07/2012	
380	23/08/2012	25/07/2012 a 24/08/2012 - Relatório 07/2012	27/08/2012	
389	21/09/2012	25/08/2012 a 24/09/2012 - Relatório 09/2012	26/09/2012	
410	22/10/2012	25/09/2012 a 24/10/2012 - Relatório 11/2012	24/10/2012	
427	22/11/2012	25/10/2012 a 24/11/2012 - Relatório 13/2012	26/11/2012	Faturas expedidas e atestadas em antecedência ao período a que se referiram
434	06/12/2012	25/11/2012 a 24/12/2012 - Relatório 15/2012	11/12/2012	
446	26/12/2012	18/12/2012 a 31/12/2012 – Nota fiscal 446	27/12/2012	
Contrato n.º 02000/2012				
731	30/10/2012	01/10/2012 a 31/10/2012 - Controle de chamados de Suporte (fls. 125 do processo n.º 54350.000454/2012-81)	01/11/2012	Faturas expedidas em antecedência ao período a que se referiram
745	11/12/2012	03/12/2012 a 17/12/2012 - Controle de chamados de Suporte (fls 224 do processo n.º 54350.000454/2012-81)	17/12/2012	

Quanto à interação com os prestadores de serviço

Foi identificada a existência de folha de ponto, relativa ao período de fevereiro de 2013, preenchida pelo prestador de serviços relativo ao contrato n.º 01000/2012, na qual há a assinatura do gestor do contrato, caracterizado no documento com o termo “Chefia imediata INCRA-AP”.

Os registros não se mostram adequados, pois revelam relação de subordinação do prestador de serviços em relação a servidor da SR-21/AP, o que é vedado pela IN 04/2010.



Apesar de a ocorrência ser relativa ao exercício de 2013, a equipe de auditoria achou pertinente abordá-la, a fim de emitir recomendação para seu saneamento e, ainda, por decorrer de avença realizada em 2012.

Ademais, verificou-se que os prestadores de serviços dos contratos em comento, por vezes, têm autuado os processos que consignam as informações relativas à execução dos contratos aos quais estão vinculados. Portanto, com acesso franqueado à inserção ou retirada de informações relativas aos instrumentos contratuais que subsidiam sua atuação no âmbito da SR-21/AP, e, ainda, com autorização para realização de atividades não previstas nos termos dos contratos sob análise.

De todos os apontamentos apresentados, verifica-se que a SR-21/AP não tem adotado procedimentos suficientes ao atendimento dos fins almejados pela IN 04/2010.

Causa

- Ausência de capacitação sobre gestão de aquisições de bens e serviços de TI para os servidores designados para elaboração de TR e acompanhamento de contratos dessa natureza.
- Ausência de histórico de serviços de TI efetivamente demandados pela SR-21/AP.
- Realização de licitação sem providências suficientes para adequada quantificação, estabelecimento dos custos dos serviços a serem contratados e modelo de contratação, de forma harmônica com a IN 04/2010.

Manifestação da Unidade Examinada

Quando questionado sobre a forma de quantificação dos serviços, o gestor manifestou-se por meio do Ofício n.º 307/2013/GAB-Incra, de 29/04/2013, conforme abaixo transcrito:

“foram licitados dois serviços: serviço de suporte de informática e serviço de administração de redes.

O primeiro foi licitado, entre outros motivos, pela necessidade de suporte ao grande número de usuários (entre servidores, terceirizados e estagiários), computadores, impressoras, notebooks, scanners, softwares.

O segundo (serviço de administração de rede) foi licitado, entre outros, pelos seguintes motivos: necessidade de administração da rede lógica e elétrica e do cabeamento

estruturado, bem como dos pontos lógicos e elétricos; das contas de e-mail, acesso à rede e acesso ao sistema de chamados; Servidores de rede; Switches; Racks; Firewall; Estabilizadores; No-breaks; necessidade de administração da rede wireless e access points.

Às folhas 05, 08, 39 do processo nº 54350.001095/2011-07 constam justificativas para a contratação. O anexo II do TR (fls. 58 a 60) traz detalhamento da quantidade de serviços de TI que necessitam de gerenciamento. O anexo III do TR (fls. 61 e 62) traz detalhamento do ambiente tecnológico que permite inferir a necessidade de gerenciamento desses recursos de TI.(...)” (*sic*).

Instado a justificar a forma de remuneração adotada para os serviços contratados, considerando a correspondência entre os preços dos itens licitados e a formação de preços de alocação de postos de trabalho, bem como as informações da tabela 3.2-Estimativa de volume de serviços ou bens, componente da Estratégia da Contratação; o gestor manifestou-se da seguinte forma:

“(...)a tabela acima mencionada trata da estimativa para fins de pagamento mensal das faturas, após a contratação da prestadora do serviço. Ou seja, refere-se a uma situação futura, um indicativo de como medir a quantidade de serviço prestado.

Como não havia este tipo de controle de chamados anteriormente, houve a necessidade de utilizar as pesquisas relacionadas na resposta ao item 99 para estimar o custo do serviço para o Incra. Portanto, a remuneração não é vinculada a postos de trabalho, mas aos serviços com seus respectivos os níveis mínimos exigidos.(...).

Quanto aos demais itens apontados, o gestor não apresentou manifestação.

Análise do Controle Interno

As manifestações apresentadas pela SR-21/AP não são indicativas de que as ações adotadas pela SR-21/AP no campo da gestão de contratos de bens e serviços de TI tenham sido suficientes para atendimento à IN 04/2010.

A condução de licitações e contratos sem a observância da legislação citada, muito além da mera contrariedade à disposição legal, expõe a Entidade a riscos associados à execução de contratos antieconômicos, mal dimensionados e remunerados sem a devida avaliação dos serviços prestados.

Ademais, independentemente do tipo de contratação administrada, foi verificada a ausência de controles sobre os objetos fornecidos. A percepção desse tipo de

inconsistência não guarda relação com as especificidades da legislação afeta às licitações e aos contratos de TI, vez que era possível detectar o não cumprimento de termos editalícios e contratuais a partir de simples leitura de seus textos.

Nesse contexto, está situada a não conformidade relacionada à ausência de penalização, pela SR-21/AP sobre as contratadas, em virtude da não implementação de sistema para abertura de chamados; bem como a ausência de verificação do atendimento dos requisitos de qualificação profissional dos prestadores de serviço.

Por seu turno, existem os riscos associados à forma de interação entre servidores e prestadores de serviço, vez que existe documentação indicativa de relação de subordinação e ainda realização de serviços não previstos em termos contratuais, realizados, certamente, por demanda da Administração. Tais procedimentos inadequados, além de contrariarem o disposto na IN 04/2012, art. 7º, I e IV, fornecem insumos para demandas trabalhistas.

Outrossim, é possível verificar que os controles internos administrativos adotados no âmbito da execução dos contratos necessita de maior efetividade. Há riscos identificados que poderiam ser suprimidos por meio de ações de simples implementação. Nos casos observados, proceder à conferência das datas de período faturado em relação ao período de serviço prestado; e a realização do ateste de faturas somente após a efetiva prestação de serviços; bem como a autuação de processos de acompanhamento e pagamento dos contratos por pessoal da própria Administração.

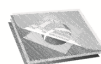
Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar a capacitação adequada aos servidores envolvidos com a elaboração de termos de referência e editais, bem como atuantes na fiscalização de contratos de TI.

Recomendação 2: Considerando os registros de demandas efetuados no âmbito dos contratos n.ºs 0100/2012 e 0200/2012, realizar levantamento sobre a real quantidade de serviços de suporte de TI e administração de rede necessários à SR-21/AP. A partir de então, providenciar a confecção de novo termo de referência, consoante a IN 04/2010, sobretudo no tocante à quantificação e mensuração dos serviços; de forma que ao fim da vigência do período atualmente contratado já estejam definidos os fornecedores selecionados em virtude da nova licitação.

Recomendação 3: Providenciar documento informativo, a ser divulgado a cada servidor da SR-21/AP, sobre a necessidade de não haver relação de subordinação entre os prestadores de serviços terceirizados e os servidores da Entidade; bem como a impossibilidade de demandar serviços não previstos nos termos contratuais.

Recomendação 4: Providenciar documento informativo, a ser divulgado a cada servidor da SR-21/AP, sobre a necessidade de os prestadores de serviço terceirizados que atuam



na área de suporte de redes e suporte de TI serem demandados somente por meio de chamados sistêmicos; sendo vedada a demanda verbal por serviços.

Recomendação 5: Realizar glosa em virtude do atraso na implementação de sistema de abertura de chamados no âmbito dos contratos 01000/2012 e 02000/2012.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES INTERNOS

3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações sobre a apresentação das peças e conteúdos pertinentes ao Processo de Contas

Fato

A partir da verificação das informações e peças do Processo n.º 54350.000186/2013-89, relativo à Prestação de Contas Anual do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Superintendência Regional do Amapá (SR-21/AP), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), identificou-se a ausência de peças e informações que deveriam ter sido apresentadas por força das DN TCU 119/2012 e 124/2012, conforme melhor detalhado abaixo:

Informação não apresentada	Peça	Item/Normativo
Cumprimento pela instância de correição da Portaria CGU 1.043/2007	Relatório de Gestão – versão 2	Portaria TCU 150/2012, item 3.5
Meta física realizada da ação 2S07	Relatório de Gestão – versão 2	Portaria TCU 150/2012, item A.4.1.4 - Informações Sobre Ações Vinculadas a Programas Temáticos de Responsabilidade da UJ
Legislação que regula a constituição e a forma de utilização da frota de veículos; plano de substituição, razão da escolha de aquisição em detrimento da locação	Relatório de Gestão – versão 2	Portaria TCU 150/2012, item 7.1, a, g e h.
Informações complementares necessárias à avaliação da Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis	Relatório de Gestão – versão 2	Portaria TCU 150/2012, item 9.1, Quadro A.9.1 - Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis
Data da avaliação de imóvel sob responsabilidade da UJ	Relatório de Gestão – versão 2	Portaria TCU 150/2012, item 7.2.3, Quadro A.7.3 – Discriminação dos Bens Imóveis de Propriedade da União sob responsabilidade da UJ
Relato sucinto dos fatos apurados no exercício ou em apuração pelas comissões de inquérito em processos administrativos	Relatório do órgão, instância ou área de correição	DN TCU n.º 124, Anexo III, item 6.



disciplinares instaurados na unidade jurisdicionada no período a que se refere o relatório de gestão com o intuito de apurar dano ao Erário, fraudes ou corrupção.		
--	--	--

Parte das informações faltantes foi apresentada durante o período de campo, tendo sido compiladas em um único documento e apensadas ao processo de contas.

As informações omitidas e relacionadas à correição não foram apresentadas, e a não conformidade relacionada a essa área de gestão foi apresentada no campo Análise do CGU/PAD.

Além de omissões, verificou-se, ainda, a existência de informações registradas com erro nas peças constituintes do Processo de Contas da UJ sob análise.

Nessa seara, observou-se que o rol originalmente apresentado havia omitido os membros do Comitê de Decisão Regional (CDR), de que trata o art. 13 do Regimento Interno do INCRA. A SR-21/AP foi demandada a apresentar outro rol por meio da Nota de Auditoria n.º 201305841/002. Em atendimento, o novo rol de responsáveis foi encaminhado e passou a constituir o processo de contas da UJ, às fls. 03 e 04.

Registre-se que no Quadro A.6.9 – Atos Sujeitos ao Registro do TCU (Art. 3º da IN TCU 55/2007) à fl. 124 do Relatório de Gestão foi informado que houve cinco admissões no exercício de 2012, quando na realidade foram quatro. O Ofício n.º 318/2013/GAB-Incra, de 02/05/2013 esclarece que: “foram admitidos 4 concursados, por um lapso foi incluso [no Relatório de Gestão] um servidor que veio removido de outra Regional.”

Ainda na área de Gestão de Pessoas, verificou-se que o Quadro A.6.11 – Força de Trabalho da UJ – Situação apurada em 31/12 à fl. 117 não reflete com exatidão as informações retiradas do SIAPE. Conforme consulta ao SIAPE e Ofício n.º 351/2013/GAB-Incra, de 09/05/2013, o quadro correto do quantitativo de pessoal ao final do exercício de 2012 seria:

Tipologias dos Cargos	Lotação		Ingressos no Exercício	Egressos no Exercício
	Autorizada	Efetiva		
1. Servidores em Cargos Efetivos (1.1 + 1.2)	89	89	05	2
1.1. Membros de poder e agentes políticos				
1.2. Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	89	89		
1.2.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	88	88		



1.2.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	01	01		
1.2.3. Servidores de carreira em exercício provisório	0	0		
1.2.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	0	0		
2. Servidores com Contratos Temporários	0	0		
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	01	01		
4. Total de Servidores (1+2+3)	90	90	05	2

Não obstante, o desenvolvimento da Análise Crítica à fl. 127 do Relatório de Gestão se pautou nas informações acima apontadas, ou seja, nas informações corretas.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Estrutura organizacional de apuração disciplinar deficiente.

Fato

No que concerne à administração dos procedimentos instaurados, observou-se que a SR-21/AP não possui estrutura capaz de bem gerenciar as apurações disciplinares.

Analisando a lista de procedimentos instaurados no exercício de 2012 à fl. 46 do Relatório de Gestão é perceptível que nenhum dos procedimentos foi encerrado no prazo de 60 + 60 (PAD) ou 30 + 30 (Sindicância).

Ademais, os procedimentos disciplinares permanecem largos lapsos de período sem movimentação, por vezes sem justificativa plausível, não existindo um fluxo célere na condução dos mesmos. A título de exemplo, consta no Relatório de Gestão que a última movimentação da Sindicância n.º 54350.000343/2012-75 ocorreu em 30/07/2012 quando o Presidente devolveu o processo ao RH, por motivo de ter recebido mandado de Notificação para jurado na 1ª Vara do Tribunal do Júri.

Por iguais razões de falhas na gestão correicional do Órgão, constatou-se, ao confrontar a lista de processos administrativos contidos no relatório emitido por meio do sistema CGU-PAD com a relação de processos administrativos informados em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201305840/002, de 16/04/2013, que os procedimentos instaurados em 2012 não haviam sido cadastrados no Sistema CGU-PAD e que o prazo para fazê-lo já havia transcorrido (determinado pela Portaria CGU 1.043/2007, em seu artigo 4º), havendo, inclusive, processos já encerrados.

A não inclusão de PAD's no sistema CGU-PAD contraria o que é dito na Portaria n.º 1.043/2007, que torna obrigatório, para todos os órgãos e unidades do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (é o caso da unidade examinada), o



registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados.

É informado ainda no Relatório de Gestão que a SR-21/AP não possui uma unidade organizativa específica para correição. No entanto, isso não justifica o cenário constatado de descumprimento de prazos procedimentais e ausência de alimentação do CGU-PAD, visto que foi outorgada à Superintendência a atribuição de instauração e apuração de procedimentos disciplinares, de modo que também lhe foram conferidos, ainda que implicitamente, os poderes necessários para sua execução.

Desse modo, a Unidade tem poderes para construir uma estrutura capaz de bem gerenciar as apurações disciplinares, através, por exemplo, da indicação de servidor com função de organizar e coordenar a correição, do estabelecimento de rotinas de comunicações e controle.

Em consonância com o que foi exposto, menciona-se a existência de acórdão emitido pelo TCU, sob n.º 969/2013 – Plenário, de 17/04/2013. No documento, o Tribunal aponta a ineficácia na condução de PAD's no âmbito da SR-21/AP, para apurar fato ocorrido há mais de uma década, sem que houvesse opinião conclusiva sobre o fato avaliado.

Causa

Falta de delegação de competência para gerir a estrutura correicional, ausência de rotinas e controles do andamento dos procedimentos disciplinares e da comunicação acerca do seu estágio à equipe responsável pela alimentação do CGU-PAD.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201305841/007, de 25/04/2013, a UJ encaminhou o Ofício n.º 331/2013/GAB-INCRA, de 06/05/2013, informando que os processos disciplinares instaurados encerrados ou em curso não foram cadastrados porque foram encaminhados à equipe da CGU-PAD após serem encerrados. Sendo assim, o sistema não permitiu que fossem realizados os procedimentos necessários.

Quanto aos demais itens apontados, o gestor não apresentou manifestação.

Análise do Controle Interno



A justificativa apresentada pelo gestor apenas reforça a constatação, é inconteste que houve descumprimento do disposto na Portaria n.º 1.043/2007, comprometendo o fluxo de informações e a transparência na gestão das apurações disciplinares.

Recomendações:

Recomendação 1: Indicação de um servidor para ser responsável pelo gerenciamento da estrutura correicional da UJ.

Recomendação 2: Estabelecimento de rotinas e comunicação do andamento dos procedimentos disciplinares à equipe responsável pela alimentação do CGU-PAD.

Recomendação 3: Providenciar planilha eletrônica, a ser alimentada pelo pessoal designado para operacionalização do CGU-PAD, apta a auxiliar a equipe no controle dos prazos legais relacionados à condução de procedimentos de apuração de responsabilidades.

4 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

4.1 MOVIMENTAÇÃO

4.1.1 PROVIMENTOS

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

A unidade não registrou os atos de pessoal no SISAC

Fato

Em análise aos processos referentes aos atos de pessoal para fins de registro no SISAC, foram apreciados 5 atos de aposentadoria. Com isso, verificou-se que a unidade não efetuou os registros dos atos de pessoal no SISAC, em descumprimento ao disposto no art. 7º da IN/TCU n.º 55/2007 para os atos abaixo identificados.

SIAPE do servidor	Tipo do ato
0725270	Aposentadoria
1079909	Aposentadoria
1085441	Aposentadoria
0725264	Aposentadoria
1019445	Aposentadoria

Dessa forma, as informações pertinentes aos atos de aposentadoria não foram cadastradas no SISAC e nem disponibilizadas para o respectivo órgão de controle interno.



Causa

Aumento das atribuições da área de recursos humanos sem o correspondente aumento do quantitativo de pessoal; e ausência de treinamento de pessoal para atuar na área.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201305841/002, de 14/04/2013, a UJ encaminhou o Ofício n.º 290/2013/GAB-INCRA, de 23/04/2013, informando que os servidores aposentados ainda não foram cadastrados no sistema SISAC/TCU por falta de servidor no Setor de Recursos Humanos, e também porque o setor estava atendendo diligências referentes a pensões antigas. Acrescentou ainda que até maio/2013 todas as pendências serão atualizadas, porquanto um servidor será treinado para trabalhar com aposentadorias, abono de permanência, pensões e lançamentos no SISAC.

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada pelo gestor apenas reforça a constatação, em que pese a Unidade afirmar que está adotando providências para sanar a falha apontada, é incontestável que houve descumprimento do disposto no artigo 7º da IN TCU n.º 55/2007, comprometendo o fluxo de informações e a transparência na gestão de Recursos Humanos.

Recomendações:

Recomendação 1: Designar um servidor para que atue nos lançamentos do SISAC e treiná-lo sobre a utilização do sistema.

Recomendação 2: Cadastrar os atos de concessão de aposentadoria emitidos em 2012.

4.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

4.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

4.2.1.1 INFORMAÇÃO

Análise da Gestão de Pessoas quanto à remuneração.



Fato

Foram analisados os dados da folha de pagamento de 12 (doze) servidores da Unidade, com vistas a avaliar a gestão de pessoas, por meio da observância à legislação sobre remuneração, cessão, requisição de pessoal, bem como sobre a concessão de aposentadorias, reformas e pensões. Assim, por intermédio da aplicação dos exames pela equipe, foram encontradas as situações a seguir descritas.

O gestor sanou de ofício 5 (cinco) situações antes de ser instado por Solicitação de Auditoria desta Controladoria-Regional da União, tratando-se de falhas que não resultaram em prejuízo ao erário.

Houve uma situação que restou como inconsistente, porquanto a servidora de CPF n.º ***.309.332-**, que fora apontada na ocorrência de “*devolução ao erário interrompida*”, faleceu em 24/09/99 e não possui beneficiários de pensão ativos, de modo que não há como a UJ corrigir esse caso em âmbito interno.

De modo que as desconformidades remanescentes ao término do exercício de 2012 foram 6 (seis), e as medidas infra descritas foram tomadas.

Para a ocorrência de servidores com “*devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados*” da SR-21/AP, a Unidade notificou, em 22/04/2013, o servidor portador do CPF n.º ***.912.882-** acerca da retomada da restituição, e o desconto será parcelado, com lançamento a partir do mês de maio/2013. Já o servidor portador do CPF n.º ***.797.172-** foi notificado, em 19/04/2013, e entrou com requerimento de contestação da devolução, tal processo se encontra na Procuradoria da UJ.

A ocorrência que elenca os servidores com “*devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterado no âmbito das pensões*” é similar à anterior, e nessa situação foi apontada a pensionista de CPF n.º ***.776.552-**, no entanto, a SR-21/AP informou que beneficiária de pensão não reside em Macapá-AP e que a UJ não sabe sua atual localização, de modo que não irão notificá-la, mas, mesmo assim, o valor do desconto será corrigido e lançado na folha de pagamento do mês de maio de 2013.

A ocorrência que aborda os casos de “*pagamento de parcelas asseguradas judicialmente, sem o devido cadastramento no SICAJ*”, acusou a situação do servidor portador do CPF n.º **.824.062-**, que entregou no início de abril de 2012, no Setor de Desenvolvimento Humano da SR-21/AP, documentação referente a vantagem, com vistas à regularização da inclusão via SICAJ. A UJ informou que houve abertura de



processo administrativo n.º 54350.000417/2013-54 e posterior encaminhamento à Procuradoria Regional da Superintendência para análise e manifestação quanto a referida gratificação com objetivo de incluir no SICAJ.

A ocorrência que trata de “*servidores com devolução do adiantamento de férias nos últimos 5 anos em valor inferior ao recebido*” aponta o portador do CPF n.º ***.857.910-**, o qual solicitou parcelamento e foi informado de que não poderia parcelar por não ser mais servidor do órgão, porém teria o prazo de 60 dias para quitação do débito. No entanto, até o encerramento dos trabalhos de auditoria não houve apresentação de comprovante de pagamento. A UJ informou que ele será novamente notificado e alertado de que o não-pagamento implicará sua inscrição em dívida ativa.

Por fim, a ocorrência que trata de “*instituidores de pensão sem pensionista ou com pensionista excluído*” apontou apenas a situação da instituidora de CPF n.º ***.199.362-**, situação sanada pela SR-21/AP em 06/05/2013, consoante consulta aos dados funcionais da servidora no SIAPE.

Diante do exposto, deduz-se que o gestor procurou adotar providências suficientes para atender as recomendações expedidas pela CGU. Não obstante, algumas medidas corretivas ainda não demonstraram resultados efetivos, o que poderá ensejar um acompanhamento posterior por esta equipe de auditoria.

5 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

5.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

5.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

5.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Existência de cláusulas restritivas de competitividade no âmbito dos Pregões n.ºs 05 e 06/2012 e Tomada de Preços n.º 01/2012.

Fato

A partir da amostra selecionada para análise da regularidade dos procedimentos licitatórios empreendidos, foi verificada a existência de cláusulas que comprometem a competição, todas elencadas como condições de habilitação quanto à regularidade fiscal e trabalhista, conforme detalhamento a seguir:

Edital	Item restritivo de competição	Legislação/Base jurisprudencial afrontada
Tomada de preços n.º 01/2012	10.5.2.3. Alvará de Funcionamento relativo ao domicílio ou sede da concorrente expedido pela Prefeitura, em situação regular.	Lei n.º 8.666/1993, art. 30, § 5º; Acórdãos 2.194/2007-TCU e 855/2009-TCU



Pregão n.º 06/2012	9.1.2. Os licitantes credenciados deverão comprovar a sua regularidade fiscal e qualificação econômico-financeira, apresentando, quando solicitado pelo Pregoeiro, durante o certame, cópias das certidões negativas emitidas pelas Receitas Federal, Estadual e Municipal, pela Seguridade Social, pelo FGTS, Certidão Negativa de Falência e Balanço Patrimonial do último exercício, conforme o disposto no Art. 29 e 31, da Lei n.º 8.666/1993.	Lei n.º 8.666/1993, art. 29; Decisão n.º 792/2002 – Plenário; Acórdão n.º 471/2008 – Plenário,
--------------------	---	--

Sobre o tema, válido é repisar que a Lei n.º 8.666/1993, em seu art. 29, estabeleceu como necessária a prova de regularidade fiscal.

De forma similar, verificou-se exigência indevida relativa à comprovação de requisitos de experiência profissional a serem atendidos pelos prestadores de serviço envolvidos nos contratos decorrentes do Pregão n.º 05/2012:

Edital	Item restritivo de competição	Legislação/Base jurisprudencial afrontada
Pregão n.º 05/2012	SERVIÇO DE SUPORTE TÉCNICO A USUÁRIOS Requisitos de qualificação profissional para execução desse serviço: A comprovação do atendimento aos requisitos exigidos dos profissionais da contratada alocados para o serviço deverá ser feita mediante Carteira de trabalho e Previdência Social, contrato de trabalho e currículo. SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO DE ATIVOS E SERVIDORES DE REDE Requisitos de qualificação profissional para execução desse serviço A comprovação do atendimento aos requisitos exigidos dos profissionais da contratada alocados para o serviço deverá ser feita mediante diploma ou certificado, conforme o caso, Carteira de trabalho e Previdência Social, contrato de trabalho e currículo.	Acórdão 1.710/2009-Plenário, Acórdão 103/2009.

Causa

- Ausência de instância de efetiva revisão sobre os editais elaborados no âmbito da SR-21/AP;
- Treinamento insuficiente dos servidores atuantes nos procedimentos relativos às aquisições efetuadas no âmbito da SR-21/AP.

Manifestação da Unidade Examinada

Instado a manifestar-se acerca das cláusulas restritivas de competição presentes no edital do Pregão n.ºs 06/2012, o gestor utilizou-se do Ofício n.º 350/2013/GAB – Incra, de 08/05/2013, e encaminhou a seguinte argumentação para ambos os casos:

“(…) embora o item do edital em referencia não preveja expressamente, são aceitas pela administração as certidões positivas com efeitos de negativas, com o fim de se comprovar a regularidade do fornecedor junto aos órgãos das receitas federais, estaduais, municipais, INSS e FGTS. Vale mencionar que tais comprovações são verificadas eletronicamente pelo sistema do pregão eletrônico no comprasnet, onde são aceitas tanto as certidões negativas quanto as positivas com efeitos de negativas. Porém,



esclarecemos que doravante faremos constar em nossos editais expressamente a aceitação de certidões positivas com efeitos de negativas. (...)”(sic).

Por meio do mesmo expediente, em relação à cláusula restritiva de competição disposta na Tomada de Preços n.º 01/2012, o gestor manifestou-se como abaixo transcrito:

“(…) O motivo da inclusão de tal item como condição de habilitação, sem que esteja previsto na Lei 8.666/93, é que os editais dos serviços de engenharia da regional eram feitos tomando por base um edital do Incra-sede onde tal item é exigido e a mesma foi mantida no nosso edital. Entretanto doravante faremos a exclusão do citado item, por não haver previsão legal, lembrando que tal exigência faz referencia apenas às licitantes que não estivessem cadastradas no SICAF ou as que apresentassem alguma restrição no sistema, já que na fase de habilitação seria a consulta ao SICAF o meio de comprovação de sua regularidade, conforme previsão dos itens 1 0.1 e 10.5 do citado edital. (...)” (sic).

Em relação à cláusula disposta no edital do Pregão n.º 05/2012, a SR-21/AP ainda não apresentou manifestação até o término da confecção do presente relatório.

Análise do Controle Interno

A Lei n.º 8.666/1993, em seu art. 29, estabeleceu como necessária a prova de regularidade fiscal.

Entretanto, os documentos listados nos texto do edital dos Pregão n.º 06 /2012 disfarçam a exigência de quitação para com os órgãos expedidores das certidões.

Muito embora, nos termos da manifestação do gestor, houvesse outros trechos dos editais em que foi prevista a possibilidade de apresentação de certidões positivas com efeito de negativas, o fato é que tal possibilidade não esteve clara nos editais mencionados.

Independentemente do que se poderia inferir das demais cláusulas, os excertos reproduzidos causam confusão e poderiam contribuir com atrasos das licitações em decorrência de impugnação de editais e, sobretudo com o desinteresse dos fornecedores que, embora não estivessem quite com os órgãos expedidores das certidões, estivessem em situação regular perante eles.

Riscos similares podem ser identificados em relação à Tomada de Preços n.º 01/2102, vez que, para aqueles fornecedores que não estivessem regulares no SICAF, foi realizada exigência não prevista em Lei.



No tocante à cláusula contida no Pregão n.º 05/2012, conforme jurisprudência referenciada, o fato de as licitantes terem de comprovar relação com os prestadores de serviço envolvidos nos contratos mediante Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) mostra-se excessiva, vez que poderia ser realizada também por contrato de trabalho segundo legislação civil.

A cláusula enumerada no Pregão em comento foi excessiva ou, no mínimo, não foi clara o suficiente para indicar que ambos os meios de comprovação poderiam ser utilizados. Isso porque da forma como o item foi redigido, cabe a interpretação de que o contrato de trabalho a ser apresentado era aquele disposto na CTPS.

Por todo o exposto, constatou-se que a SR-21/AP empreendeu a licitações cujos editais continham cláusulas restritivas de competição; contrariando o disposto na Lei n.º 8.666/1993, art. 3º, §1º, I.

Recomendações:

Recomendação 1: Exarar normativo interno para o estabelecimento de instância de revisão sobre os editais confeccionados; a ser desempenhada, preferencialmente, por servidor experiente na área de compras e com conhecimentos acerca da legislação e jurisprudência relacionada ao tema.

Recomendação 2: Providenciar a capacitação/reciclagem dos conhecimentos dos servidores responsáveis pela confecção de editais, projetos básicos e termos de referência.

5.1.2 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

5.1.2.1 CONSTATAÇÃO

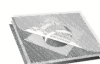
Licitações com critérios de sustentabilidade ambiental inexistentes ou não objetivos.

Fato

As informações disponibilizadas pela UJ indicam ausência de procedimentos organizados no intuito de bem gerenciar aspectos de sustentabilidade ambiental, no tocante às aquisições realizadas pela SR-21/AP.

Durante o período de campo, a equipe de auditoria obteve manifestações do gestor, por meio das quais foram informadas:

- A inexistência da realização de licitações sustentáveis no exercício de 2012,
- A inoperância de comissão instaurada em 2011 para viabilização de implementação de critérios de sustentabilidade ambiental nas licitações da



Superintendência, constituída em atendimento de recomendação realizada pela CGU quando da avaliação da gestão relativa ao exercício de 2010.

Em sentido contrário, por ocasião da análise da amostra adotada para avaliação da regularidade das licitações, a equipe de auditoria pôde verificar a existência de itens relativos à sustentabilidade ambiental em editais para aquisição de obras e serviços de engenharia, conforme melhor detalhado abaixo:

Editais	Item de sustentabilidade disposto em edital
Concorrência n.º 04/2012 e Tomada de Preços n.º 01/2012	Este Edital observará em todas as fases do procedimento licitatório, da contratação e da execução da obra, os critérios dispostos para a sustentabilidade ambiental, não frustrando a competitividade, naquilo que estiver indicado nos projetos, planilha de orçamento quantitativo e no memorial descritivo. 1.1. Dentre as recomendações voltadas para sustentabilidade ambiental, a presente licitação observará também os seguintes critérios elencados na Instrução Normativa nº 1 de 19 de janeiro de 2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: 1.1.1. Que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR – 15448-1 e 15448-2; 1.1.2. Que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares; 1.1.3. Que adote medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de 2003; e 1.1.4. Que forneça aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços. 1.1.5. Conforme prevê o Artigo 33 da nova lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei no. 12.305, de 2 de agosto de 2010), ficam obrigados os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes a estruturar e implementar sistemas de LOGÍSTICA REVERSA, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, de Produtos Perigosos, tais como: Agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas; Pilhas e Baterias; Pneus; Óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; Lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; Produtos eletroeletrônicos e seus componentes. 1.1.6. Que o Plano 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. 1.1.7. Que haja a comprovação da origem da madeira a ser utilizada na execução da obra ou serviço, consoante dispõe Art. 4º, inciso IX da IN/SLTI/MPOG Nº01/10.

Registra-se que, quando da análise do conteúdo obrigatório do Relatório de Gestão, houve manifestação do gestor na qual há menção da inserção dos critérios acima descritos como um procedimento rotineiro adotado no âmbito da SR-21/AP.

Ademais, apesar de haver editais que tivessem contemplado itens relacionados à sustentabilidade ambiental – Concorrência 04/2012 e Tomada de Preços 01/2012, neles não foram identificados parâmetros objetivos que permitissem à SR-21/AP a avaliação do cumprimento, ou não, dos critérios de sustentabilidade neles estabelecidos por parte dos vencedores dos certames; a exemplo da citação do momento em que seria verificada a comprovação da origem da madeira que seria utilizada na execução dos objetos contratados.

Tendo em vista que o próprio gestor reconheceu a inexistência de licitações sustentáveis no exercício e, ainda, da análise dos editais continentes de critérios de sustentabilidade ambiental examinados, verifica-se a ausência de procedimentos



estruturados para a boa gerência de sustentabilidade ambiental relativa às aquisições realizadas no âmbito da SR-21/AP.

Causa

- Inexistência de procedimentos estruturados para fazer com que a inserção de critérios objetivos de sustentabilidade ambiental em editais, ou a justificativa para sua não utilização, seja uma rotina nos procedimentos de aquisições empreendidos pela SR-21/AP.

Manifestação da Unidade Examinada

Quando questionada acerca das licitações sustentáveis empreendidas no exercício de 2012, a SR/21-AP manifestou-se, por meio do Ofício n.º 289/2013/GAB – Incra, de 23/04/2013, da seguinte maneira:

“(...) a SR não realizou licitações sustentáveis no exercício de 2012. (...)”.

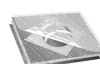
Instado a manifestar-se acerca da atuação de comissão constituída para implementação de políticas/rotinas de adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições empreendidas pela UJ, nos termos do registrado no quadro A.10.4 do Relatório de Gestão – versão 2, o gestor manifestou-se também por meio do Ofício n.º 289/2013/GAB –Incra da seguinte forma:

“(...) embora tenha ocorrido a indicação de servidores por meio de ordem de serviço específica, para viabilizar a implementação de critérios de sustentabilidade ambiental na licitações da Superintendência, não houve a efetiva inclusão desses critérios na licitações realizadas pela UJ. (...)”

Em manifestação relativa à solicitação, por esta CGU-R/AP, de apresentação de informações faltantes no quadro A.9.1 do Relatório de Gestão – versão 2, a SR-21/AP encaminhou o Ofício n.º 309/2013/GAB –Incra, de 29/04/2013. Dentre outras, a seguinte informação foi fornecida:

“(...) a partir de meados do exercício de 2012 o Incra-Amapá passou a incluir em seus editais de licitação um capítulo relativo a sustentabilidade ambiental que a seguir o transcrevemos: (...)”

A transcrição em questão foi uma reprodução do quadro apresentado no campo fato do achado de auditoria que ora é relatado.



Análise do Controle Interno

As manifestações do gestor não são indicativas de que a sustentabilidade ambiental tenha sido considerada como tema relevante nas aquisições empreendidas no exercício de 2012.

Não obstante haver editais que abordem o tema, verificou-se que os critérios neles dispostos não atentem ao quesito objetividade; tendo por resultado a baixa efetividade ou incipiência das disposições relativas à sustentabilidade ambiental utilizadas pela SR-21/AP.

No mesmo sentido, a divergência de informações fornecidas pelo gestor (inexistência de compras sustentáveis) e a situação fática identifica pela equipe de auditoria (existência de editais com itens relacionados à sustentabilidade ambiental) indicam, também, que há ausência de monitoramento sobre os atos de gestão pertinentes ao assunto.

De todo o exposto, verificou-se o desatendimento da IN SLTI/MPOG n.º 01/2010.

Recomendações:

Recomendação 1: Exarar normativo interno para discriminar os responsáveis e a etapa dos processos relativos às aquisições na qual deverão ser considerados os critérios de sustentabilidade ambiental; procedendo a sua inserção nos documentos convocatórios ou produzindo a justificativa para sua não utilização. O normativo interno deverá, ainda, estabelecer que, no caso da adoção, os critérios de sustentabilidade deverão ser objetivos, de forma a permitir a avaliação do cumprimento, ou não, pelos fornecedores contratados, dos critérios estabelecidos nos instrumentos convocatórios.

5.2 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

5.2.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

5.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Morosidade da UJ para conclusão de processo de Tomada de Contas Especial.

Fato

Após análise dos autos da Tomada de Contas Especial n.º 54350.000338/2011-81, observou-se que há morosidade na tramitação do feito, porquanto a Portaria que instaurou a tomada de contas data de 01/04/2011 e, até o presente momento, ainda não foi encerrada a fase interna pela Comissão designada da SR-21/AP.

Nesse sentido, notou-se no bojo dos autos o constante oferecimento de oportunidades ao conveniente para que saneasse as impropriedades e irregularidades



verificadas. Entretanto, tais oportunidades não podem ser realizadas de forma indefinida, reiteradamente.

Impende mencionar que existe normativo interno da Autarquia (Portaria INCRA n.º 508) estabelecendo que os prazos para conclusão dos trabalhos de TCE serão dimensionados de acordo com a complexidade do procedimento, não devendo ultrapassar 90 dias.

Causa

Ausência de padronização no trato da atividade de tomada de contas especial e obediência ao prazo estabelecido em normativo interno.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação.

Análise do Controle Interno

Há necessidade de se ater aos normativos que regem a matéria, em especial, a Portaria INCRA n.º 508, que estabelece que os prazos para conclusão dos trabalhos não devem ultrapassar 90 dias. Essa intempestividade prejudica a busca da verdade e, se cabível, a efetiva reposição ao erário.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar critérios na condução de processo de Tomada de Contas Especial a fim de observar o prazo de no máximo 90 dias para conclusão de TCE.

Recomendação 2: Proceder de imediato a conclusão da Tomada de Contas Especial n.º 54350.000338/2011-81.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201305841

Unidade Auditada: SUPERINTEND.ESTADUAL DO AMAPA-INCRA/SR-21

Exercício: 2012

Processo: 54350000186201389

Município - UF: Macapá - AP

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 201305841, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 seja como indicado a seguir, em função da existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações correlatas discriminadas no Relatório de Auditoria.

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

1.1. *.824.062-***:**

Cargo Superintendente no período 24/07/2012 a 14/09/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305841, itens 2.2.1.1 e 3.1.1.2.

Fundamentação:

No item 2.2.1.1 o gestor responsável pela unidade que possui a competência regimental, conforme art. 132 da Portaria MDA nº 20, de 08/04/2009, de autorizar a realização e homologação do resultado de licitações, assinar e alterar contratos, permitiu a execução dos contratos administrativos nºs 01000 e 02000/2012, oriundos do Pregão nº 05/2012, em desconformidade com o regramento previsto na IN SLTI/MPOG nº 04/2010. Complementarmente, de acordo com o art. 22 do Decreto nº 6.812, de 03/04/2009, que aprovou a estrutura regimental do INCRA, o gestor que possui também a competência de

planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades da sua unidade, não providenciou a devida capacitação para os servidores designados para a gestão de aquisições de bens e serviços de TI, contribuindo para a contratação e o acompanhamento em desacordo com a IN em questão.

No item 3.1.1.2 o gestor responsável pela unidade que de acordo com o art. 22 do Decreto nº 6.812, de 03/04/2009, que aprovou a estrutura regimental do INCRA, possui a competência de planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades da sua unidade, não delegou competência para gerir a estrutura correcional da UJ, o que ocasionou a ausência de rotinas e controles do andamento dos procedimentos disciplinares e da comunicação acerca do seu estágio à equipe responsável pela alimentação do CGU-PAD, fazendo com que os lançamentos das informações sobre os processos correccionais no âmbito da SR-21/AP fossem realizados em desacordo com o disposto na Portaria CGU nº 1.043/2007.

1.2. *.654.142-***:**

Cargo Superintendente Interina no período 14/09/2012 a 31/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305841, itens 1.2.2.2, 2.2.1.1 e 3.1.1.2.

Fundamentação:

No item 1.2.2.2 o gestor responsável pela unidade que possui a competência regimental, conforme art. 132 da Portaria MDA nº 20, de 08/04/2009, de assinar e alterar contratos e outros instrumentos congêneres, autorizou a emissão do empenho nº 2012NE800434, antes de conclusão do respectivo processo licitatório, em flagrante descumprimento do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, c/c com o disposto nos artigos nºs 58 e 61 da Lei nº 4.320/1964. Complementarmente, de acordo com o art. 22 do Decreto nº 6.812, de 03/04/2009, que aprovou a estrutura regimental do INCRA, o gestor que possui também a competência de planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades da sua unidade, não providenciou a devida capacitação para os servidores responsáveis pelos procedimentos necessários à execução de licitação de obras e serviços de engenharia, ocasionando a não identificação dos pontos críticos que potencialmente contribuem para a demora na execução dos certames licitatórios de obras, o que levou a emissão do referido empenho em desconformidade com a legislação citada.

No item 2.2.1.1 o gestor responsável pela unidade que possui a competência regimental, conforme art. 132 da Portaria MDA nº 20, de 08/04/2009, de autorizar a realização e homologação do resultado de licitações, assinar e alterar contratos, permitiu a execução dos contratos administrativos nºs 01000 e 02000/2012, oriundos do Pregão nº 05/2012, em desconformidade com o regramento previsto na IN SLTI/MPOG nº 04/2010. Complementarmente, de acordo com o art. 22 do Decreto nº 6.812, de 03/04/2009, que aprovou a estrutura regimental do INCRA, o gestor que possui também a competência de planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades da sua unidade, não providenciou a devida capacitação para os servidores designados para a gestão de aquisições de bens e serviços de TI, contribuindo para a contratação e o acompanhamento em desacordo com a IN em questão.

No item 3.1.1.2 o gestor responsável pela unidade que de acordo com o art. 22 do Decreto nº 6.812, de 03/04/2009, que aprovou a estrutura regimental do INCRA, possui a competência de planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades da sua unidade, não delegou competência para gerir a estrutura correcional da UJ, o que ocasionou a ausência de rotinas e controles do andamento dos procedimentos disciplinares e da comunicação acerca do seu estágio à equipe responsável pela alimentação do CGU-PAD, fazendo com que os lançamentos das informações sobre os processos correccionais no âmbito da SR-21/AP fossem realizados em desacordo com o disposto na Portaria CGU nº 1.043/2007.

1.3. *.369.902-**:**

Cargo Superintendente no período 01/01/2012 a 23/07/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305841, itens 2.2.1.1 e 3.1.1.2.

Fundamentação:

No item 2.2.1.1 o gestor responsável pela unidade que possui a competência regimental, conforme art. 132 da Portaria MDA nº 20, de 08/04/2009, de autorizar a realização e homologação do resultado de licitações, assinar e alterar contratos, permitiu a realização do Pregão nº 05/2012 em desconformidade com o regramento previsto na IN SLTI/MPOG nº 04/2010, bem como a execução dos respectivos contratos administrativos nºs 01000 e 02000/2012 sem a observância do disposto na referida Instrução Normativa.

No item 3.1.1.2 o gestor responsável pela unidade que de acordo com o art. 22 do Decreto nº 6.812, de 03/04/2009, que aprovou a estrutura regimental do INCRA, possui a competência de planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades da sua unidade, não delegou competência para gerir a estrutura correcional da UJ, o que ocasionou a ausência de rotinas e controles do andamento dos procedimentos disciplinares e da comunicação acerca do seu estágio à equipe responsável pela alimentação do CGU-PAD, fazendo com que os lançamentos das informações sobre os processos correccionais no âmbito da SR-21/AP fossem realizados em desacordo com o disposto na Portaria CGU nº 1.043/2007.

Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, constantes das folhas 02 a 04 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.

Macapá/AP, 04 de Julho de 2013.

Fábio Santiago Braga
Chefe da Controladoria-Regional da União no Estado do Amapá



Parecer de Dirigente do Controle Interno

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

Relatório: 201305841

Exercício: 2012

Processo: 54350000186201389

Unidade Auditada: SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO AMAPÁ
(SR-21/AP)

Município/UF: Macapá - AP

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.

Como avanços mais marcantes da gestão avaliada, verificou-se que, acerca da estrutura relativa à gestão das transferências voluntárias, a Unidade constituiu o Núcleo de Contratos e Convênios, incumbido da análise prévia e a emissão de parecer das propostas recebidas, bem como a análise das prestações de contas nos aspectos formal e financeiro.

Dentre as principais ocorrências verificadas, tem-se a ausência de efetividade na execução da Ação 4320 - Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol, emissão de empenho em momento anterior à definição do vencedor de Concorrência, a presença de custos duplicados em planilha orçamentária, a realização de licitação e gestão de contratos de serviços de TI em desconformidade com a IN 04/2010, a estrutura organizacional de apuração disciplinar deficiente, a falta de registro dos atos de pessoal no sistema corporativo - SISAC, a existência de cláusulas restritivas a competitividade no âmbito de Pregões e Tomada de Preços, deficiências dos parâmetros licitatórios quanto à sustentabilidade ambiental e morosidade na conclusão de processo de Tomada de Contas Especial.

Verificou-se que as causas estruturantes de tais ocorrências consistem, especialmente, em fragilidades nos controles internos da Superintendência concernentes à falta de identificação dos pontos críticos que potencialmente contribuem para a demora na execução de procedimentos licitatórios, de rotinas e controles do andamento dos procedimentos disciplinares, bem assim a



ausência de padronização no trato da atividade de tomada de contas especial. Além disso, destaca-se a insuficiência de capacitação de servidores que atuam nas áreas de licitações e de recursos humanos e a carência de servidores nesse setor.

Visando sanar as falhas identificadas, foi recomendada providência de treinamento para o pessoal atuante nas áreas envolvidas com os procedimentos de aquisição, sobretudo os servidores responsáveis pela elaboração de projeto básico, termo de referência e formulação de editais; e a instituição de rotinas e procedimentos de controle relativos a licitações como forma de melhoria dos controles internos. Recomendou-se, ainda, estabelecer rotinas e comunicação do andamento dos procedimentos disciplinares à equipe responsável pela alimentação do CGU-PAD; designar servidor para que atue nos lançamentos do SISAC e implementar critérios na condução de processo de Tomada de Contas Especial a fim de observar o prazo regulamentar.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU durante o exercício 2012, somadas às expedidas em 2011, verificou-se que, das 9 (nove) recomendações, 2 (duas) foram atendidas e 7 (sete) encontram-se pendentes de atendimento. Todavia, tais pendências não impactam a gestão do exercício sob exame, sendo monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente.

Relativamente aos controles internos da Unidade, verificou-se que o ambiente de controle está consistente. Contudo, identificou-se que os componentes avaliação de risco: procedimentos de controle e informação e comunicação apresentaram fragilidades na área de gestão de compras e de resultados qualitativos e quantitativos, tendo sido identificados como causas de ocorrências de falhas médias, consignadas no relatório de auditoria anual de contas referente ao exercício de 2012.

No que concerne a práticas administrativas implementadas ao longo do exercício, que tenham resultado em impactos positivos sobre as operações da Autarquia, destaca-se a adoção da boa prática de utilizar o pregão eletrônico em suas aquisições na área de TI. Com relação aos exames sobre as licitações de obras submetidas a exame, puderam ser verificadas melhorias nos procedimentos adotados para a licitação desse tipo de objeto, a exemplo da consignação, em processo, dos custos unitários para todos os itens das planilhas orçamentárias, bem como a utilização de sistemas de custos oficiais para o estabelecimento dos preços de referência.

No âmbito da gestão das transferências, verificou-se que, além da análise prévia pelo Núcleo de Contratos e Convênios, as propostas e os respectivos convênios celebrados também tramitam pelo crivo das áreas técnicas da UJ, conforme o objeto conveniado, de modo que quando da celebração de um convênio há a imediata designação de servidor da área técnica



competente a fim de desempenhar a função de fiscal, existindo, inclusive, diversos servidores na Unidade capacitados para a utilização do Portal SICONV.

Por fim, quanto à avaliação da gestão do uso do CPGF, verificou-se que os saques realizados com o cartão são previamente autorizados pelo setor financeiro e os usuários do CPGF foram instruídos sobre quais despesas podem ser realizadas e como prestar contas. Ademais, as funções estão devidamente segregadas e há acompanhamento dos processos envolvidos na gestão do uso do cartão de pagamento.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria nº 201305841, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:

CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.824.062-**	Superintendente no período 24/07/2012 a 14/09/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305841, itens 2.2.1.1 e 3.1.1.2
***.654.142-**	Superintendente Interina no período 14/09/2012 a 31/12/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305841, itens 1.2.2.2, 2.2.1.1 e 3.1.1.2
***.369.902-**	Superintendente no período 01/01/2012 a 23/07/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305841, itens 2.2.1.1 e 3.1.1.2
	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305841

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

Brasília, 25 de julho de 2013.

Lucimar Cevallos Mijan
Diretora de Auditoria da Área de Produção e Tecnologia

