

Relatório de Auditoria Anual de Contas



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

Unidade Auditada: SUPERINTEND. ESTADUAL DE ALAGOAS-INCRA/SR-22

Exercício: 2011

Processo: 54360.000151/2012-40

Município - UF: Maceió - AL

Relatório nº: 201203480

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DE ALAGOAS

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/AL,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201203480, 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 DE ALAGOAS-INCRA/SR-22.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 09/04/2012 a 24/04/2012, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

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

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

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Superintendência Regional do INCRA em Alagoas – SR-22, conforme disposto no art. 13 da IN TCU nº 63/2010, foi analisado o processo nº 54360.000151/2012-40 e constatado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas

pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2011.

Ressalta-se, ainda, que as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 108/2010 e 117/2011 e da Portaria-TCU nº 123/2011.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A Superintendência Regional de Alagoas - SR-22 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária –INCRA não possui programas de governo sob sua gestão, sendo todos os programas geridos pelo INCRA sede.

No exercício de 2011, o INCRA/AL executou a totalidade de 10 programas e 22 ações. O Relatório de Gestão 2011 da Unidade apresenta a execução física dos programas e ações sob seu desenvolvimento.

As informações apresentadas estão de forma estruturada e objetiva, possuindo a especificação das metas físicas estipuladas e realizadas para o exercício, apresentadas no Quadro A.2.2. Foi apresentada também análise crítica sobre as ações realizadas na UJ com respeito ao cumprimento das metas.

A seguir estão expostas as principais ações apresentadas no Relatório de Gestão 2011 pela unidade, com relação aos resultados físicos alcançados no exercício:

a) Programa 0137 - Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento

373051 – INCRA – 22ªSR/AL					
0137 - Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento					
CÓDIGO/ TÍTULO DA AÇÃO	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)		
0427 - Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas.	3541	2825	79,7%	Somente foram provisionados cerca de 40% dos créditos inicialmente previstos na PO2011.	Não se aplica.

8396 - Implantação e Recuperação de Infra-estrutura Básica em Projetos de Assentamento.	626	2030	324,2%	Não se aplica.	Não se aplica.
---	-----	------	--------	----------------	----------------

Fonte: Relatório de Gestão.

Ressalta-se que em relação ao Programa de "Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento", verificou-se, em análise aos respectivos processos, deficiências no atingimento dos objetivos da ação de "Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas", bem como, falhas na formulação e na fiscalização dos valores concedidos aos beneficiários.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Como a responsabilidade pela elaboração, gerência e medição dos programas está restrita à Sede do INCRA, os indicadores apresentados pela SR-22 em seu Relatório de Gestão foram provenientes de informações repassadas.

Desta forma, segundo o Ofício TCU/ADPLAN nº 01/2011, a avaliação dos Indicadores existentes nos Programas e Ações do INCRA será feita somente na UJ centralizadora.

Ademais, não foram detectadas inconformidades nos indicadores analisados em relação à usabilidade dos mesmos.

2.4 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos da Superintendência Regional do INCRA em Alagoas – SR-22 teve o objetivo de avaliar a composição do quadro de pessoal, bem como a regularidade dos pagamentos na área de pessoal ativo e inativo, especialmente quanto ao cumprimento da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, concessão de aposentadoria, reforma e pensão.

Em consulta ao SIAPE e com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2011, as quais foram consideradas consistentes pela equipe de auditoria, verificou-se que o quadro de pessoal da Superintendência Regional do INCRA em Alagoas – SR-22 estava assim constituído no final do exercício de 2011:

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva	Ingressos em 2011	Egressos em 2011
1. Provimento de cargo efetivo	82	-	-

1.2.1 Servidor de carreira vinculada ao órgão	80	-	-
1.4 Servidores Cedidos ou em Licença	-	-	-
1.4.2 Removidos	-	-	-
2.2 Grupo Direção e Assessoramento superior	11	2	1
2.2.1 Servidor de carreira vinculada ao órgão	4	-	-
2.3 Funções gratificadas	3	1	1
2.3.1. Servidor de carreira vinculada ao órgão	3	1	1

Fonte: Relatório de Gestão 2011

Em relação aos dados acima, embora não haja, na Unidade, estudos quanto ao dimensionamento da força de trabalho, no que diz respeito ao quantitativo, composição e perfil, bem como quanto à definição de estratégias e ações que se fazem necessárias para viabilizar o alcance de suas necessidades, o Gestor considera que a quantidade de pessoal alocada no INCRA/AL– SR-22 é insuficiente para o desenvolvimento dos trabalhos, considerando, ainda, que o atual quadro de nível superior é de excelente qualidade, contando com profissionais de diversas formações, composto na sua maioria de especialistas, mestres e doutores.

Vale salientar, todavia, que não há previsão da utilização de instrumentos e metas para a redução da defasagem existente entre o quantitativo e o perfil atual e o desejado, com estimativa de custos e cronograma de implementação.

Quando questionados sobre o impacto no quantitativo de pessoal decorrente da evolução futura dos desligamentos e aposentadorias, o Gestor informou que nos últimos 03 anos perderam 06 servidores efetivos admitidos nos últimos concursos relativos aos anos de 2005/2007, e no momento existem mais 02 servidores aprovados em outros concursos aguardando nomeação para deixar o Órgão, além da previsão de pelo menos uma aposentadoria compulsória.

Salienta-se que atualmente o INCRA/AL possui 80 servidores efetivos, onde 20% desses já gozam do benefício de Abono de permanência.

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

Descrição	da	Quantidade	Quantidade	Quantidade	Quantidade	Quantidade
-----------	----	------------	------------	------------	------------	------------

ocorrência	de servidores relacionados	de ocorrências acatadas totalmente pelo gestor	de ocorrências acatadas parcialmente pelo gestor	de ocorrências não acatadas pelo gestor	de ocorrências aguardando resposta do gestor
Servidor com idade superior a 70 anos e ainda na situação de ativo.	01	0	01	0	0
Pensões concedidas após 19-02-2004 cadastradas no siape em tipos menores que 52	01	0	01	0	0

Nas situações citadas, verificou-se que ocorreram falhas nas rotinas do setor responsável, razão pela qual o INCRA/AL deverá rever seus controles internos a fim de evitar situações semelhantes no futuro. Ademais, os casos ora mencionados encontram-se com providências em andamento, mas ainda não concluídas.

Em relação aos registros no SISAC, detectou-se que no exercício de 2011 não houveram atos de admissão e aposentadoria, havendo concessão de 04 pensões no exercício, não estando ainda incluídas no SISAC, encontrando-se em desacordo com o estabelecido na Instrução Normativa n.º 55/2007-TCU.

De acordo com análise, não houve o efetivo cumprimento do prazo indicado nos arts. 7º da IN TCU nº 55/2007, para registro no SISAC, dos pareceres quanto à legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2011.

Quantidade de atos de admissão, e admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2011.	Quantidade de atos cujo prazo do art.7º da IN 55 foi atendido.
04	0

A equipe de auditoria não fez análise do cumprimento do disposto no § 1º do art. 11 da IN TCU nº 55/2007 em razão da não aplicabilidade de tal dispositivo à unidade jurisdicionada cuja gestão está sob exame.

O quantitativo de recursos humanos na SR-22 do INCRA diminuiu em relação ao exercício de 2010, e o déficit acumulado dos últimos anos é considerado, pelos gestores da Superintendência, como um dos

principais empecilhos ao bom desempenho da Regional.

Por oportuno, cabe destacar que a avaliação quanto à estrutura de controles internos da Unidade Jurisdicionada na área de recursos humanos, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem atingidos foi realizada e encontra-se consignada na análise presente no item 5 – avaliação dos controles internos deste relatório.

2.5 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ

Controle Interno é o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as Unidades Jurisdicionadas sejam alcançados (IN TCU nº 63/2010).

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

O sistema de informação e comunicação da Entidade do setor público deve identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinados, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades, orientar a tomada de decisão, permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos de controle interno (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade).

Em relação à adoção de práticas para divulgação e tratamento de informações relacionadas a atividades necessárias ao alcance dos objetivos da Unidade, destaca-se que as informações referentes às orientações aos servidores são repassadas diariamente para o endereço eletrônico dos colaboradores através da rede INCRANET, quando se trata de informações que são do interesse de todos os colaboradores, estas são encaminhadas para o RH, e este fica encarregado de enviar através do email comunidade.maceio@incra.gov.br para todos os servidores da Unidade. Quanto às informações para tomada de decisão, estas são obtidas através do Planejamento Estratégico da Entidade, na qual constam todos os programas e ações necessárias para o alcance das metas estabelecidas para SR no exercício. O superintendente semanalmente reúne-se com os quatro chefes de divisão (Obtenção, Ordenamento, Desenvolvimento e Administração) formando o Comitê de Decisão Regional - CDR, no qual são tomadas todas as principais decisões e traçadas as estratégias necessárias ao funcionamento da Unidade. Estas informações são armazenadas em forma de atas e repassadas aos servidores por cada chefe de divisão, através de reuniões setoriais. Portanto, a avaliação apresentada pela Unidade, conforme registrado no item 9 do Relatório de Gestão, pode ser considerada como consistente.

Já o monitoramento é um processo que avalia a qualidade do desempenho dos controles internos ao longo do tempo. Envolve a avaliação do desempenho e da tempestividade de operação dos controles, a verificação de inconsistências dos processos ou implicações relevantes e a tomada de ações corretivas.

A sistemática de monitoramento utilizada pela Unidade é sintetizada na utilização de dois instrumentos,

sendo um de âmbito interno e outro de âmbito externo. No âmbito interno, destaca-se a execução das auditorias realizadas na Instituição pelo órgão de Auditoria Interna, tendo como base o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT, o qual visou a orientar as ações da Unidade na consecução de seus objetivos institucionais.

No âmbito externo, pode ser destacada a atuação da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União sobre as atividades desempenhadas pela Unidade no Exercício de 2011.

Os resultados da aplicação destes dois instrumentos, configurados em documentos e relatórios, são refletidos nas ações do INCRA/AL com melhorias em suas atividades e processos. Ressalta-se que o Setor de Planejamento faz às vezes de controle interno local, solicitando das divisões as informações do gerenciamento de cada ação, onde é consolidado e enviado para Gestão da SR-22 para validação e envio para Brasília.

Ademais, o INCRA/AL já sinalizou sobre a importância da criação de uma Unidade de Controle Interno na Regional, com o objetivo de aumentar a eficiência do controle e monitoramento das atividades. Portanto, podem ser consideradas consistentes as informações apresentadas pela Unidade Jurisdicionada no Relatório de Gestão do Exercício de 2011, a qual avaliou este componente como parcialmente válido.

Com relação aos itens: Ambiente do Controle, Avaliação de Risco e Procedimentos de Controle, verificou-se diversas fragilidades e deficiências nos mecanismos de controle utilizados, causando consequentemente inadequação destes na estrutura administrativa da Unidade, conforme constatado no item 5.1.1.2. deste relatório de auditoria.

Comparando a auto avaliação do Gestor, conforme registrado no item 9 do Relatório de Gestão do Exercício de 2011, com a avaliação dos controles internos instituídos pela Unidade, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem atingidos, verifica-se a necessidade de aperfeiçoamento de sua estrutura, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Componentes da estrutura de Controle Interno	Auto avaliação do Gestor	Avaliação da equipe de auditoria
Ambiente de Controle	parcialmente válido ou totalmente válido	não adequado
Avaliação de Risco	parcialmente válido ou totalmente válido	não adequado
Procedimentos de Controle	Neutro	não adequado
Informação e Comunicação	parcialmente válido	adequado
Monitoramento	parcialmente válido	adequado

--	--

Área Selecionada	Estrutura de controles internos administrativos
Programas	adequado
Recursos Humanos	não adequado
Licitações	não adequado

Face ao exposto, pode-se concluir que os procedimentos de controle interno adotados pela Unidade Jurisdicionada, nas áreas de licitação e recursos humanos, embora sejam suficientes para permitir o acompanhamento das ações das respectivas áreas, não foram capazes de evitar impropriedades nos processos analisados, precisando ser revistos e melhorados, com objetivo de buscar maior aderência à legislação que regulamenta o assunto.

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

2.6 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços

A avaliação da Gestão Ambiental da Unidade, realizada com base nas informações constantes no item 10 - Informações quanto à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação (TI) e na contratação de serviços ou obras, e no resultado dos trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2011 permitem concluir pela não adoção dos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e contratação de serviços ou obras.

Evidência disso é que para 08 dos 13 itens do questionário constante do quadro A.10.1 – Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis, os fundamentos são integralmente não aplicados, em questões ambientais, em 03 itens não há como afirmar e somente em 02 itens restantes, houve uma aplicação parcial.

Como exemplos, podem ser citadas: a não utilização de critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações; a não aquisição de produtos produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável; a inexistência de certificação ambiental por parte das empresas participantes de processos licitatórios; a ausência de campanhas de conscientização da necessidade de proteção do meio ambiente e preservação de recursos naturais voltadas para os seus servidores e a não destinação dos resíduos recicláveis às cooperativas de catadores de lixo, nos termos previstos no Decreto nº 5.940/06.

Entretanto, foram observadas algumas poucas ações com vistas a minimizar o impacto ambiental decorrente dos produtos e serviços contratados, como a aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento.

Como causa pelas deficiências encontradas, verifica-se a falta de iniciativas da gestão da Unidade na aplicação da IN SLTI nº 01/2010, que é agravada pelas deficiências de pessoal no quadro da Unidade.

Ressalta-se que, embora o INCRA/AL SR-22 não tenha adotado integralmente os critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens e serviços, está buscando tomar providências com o objetivo de conseguir maior aderência às normas regulamentadoras da matéria, como por exemplo a emissão de orientações por meio do Memo. nº 006/2012/INCRA/SR-22/GABINETE para a Coordenação Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais.

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

Por fim, verificou-se que na Unidade não ocorre separação dos resíduos recicláveis descartados, bem como sua destinação, como referido no Decreto nº 5.940/2006.

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A avaliação da gestão de Tecnologia da Informação - TI está estruturada a partir da abordagem dos seguintes aspectos: definição de um planejamento estratégico de TI e de uma política de Segurança da Informação; existência de um comitê diretivo de TI formalmente designado e atuante; estrutura de pessoal envolvida com TI; adequação dos procedimentos inerentes ao desenvolvimento e produção de sistemas; e adequação e gestão dos bens e serviços adquiridos.

A Superintendência Regional do INCRA em Alagoas – SR-22 é atendida de forma centralizada por intermédio da Coordenação Geral de Tecnologia e Gestão da Informação, situada em Brasília, que é responsável por responder a todas as políticas e demandas da Autarquia, e consequentemente, da Unidade Regional.

Ressalta-se que na 22ª SR não existem servidores responsáveis pela gestão de TI da UJ, mas tão somente servidores/terceirizados que prestam serviços de suporte de TI (solução de problemas nas estações de trabalho, configurações de softwares, instalação de impressoras, etc.). Ademais, nos últimos anos as licitações para aquisições de bens e serviços de equipamentos de TI para uso corporativo foram realizadas de maneira centralizada, pela Coordenação Geral de Tecnologia, na sede do INCRA.

De qualquer modo, verificou-se que o INCRA/AL, com intuito de acompanhar a gestão de TI e a aderência dentro da Superintendência em Alagoas, emitiu o Memo. nº 007/2012/INCRA/SR-22 /GABINETE para o Coordenador Geral de Tecnologia e Gestão da Informação da Unidade Central, não havendo retorno até a presente data.

2.8 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A avaliação das transferências de recursos mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, teve por objetivo verificar a consistência das informações prestadas pela Unidade no Relatório de Gestão, o volume de recursos transferidos, a situação da prestação de contas, a observância às exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e a estrutura de controles internos do INCRA/AL para a área de transferências de recursos.

Nesse contexto, em análise das informações extraídas da base de dados do SICONV e do SIAFI, constatou-se que a Unidade não figurou como concedente de transferências de recursos voluntários a outras Entidades durante o exercício de 2011.

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

No que tange à efetividade das providências adotadas pelo Gestor para apurar os atos passíveis de instauração de Tomada de Contas Especial em relação às transferências voluntárias concedidas em anos anteriores, verificou-se, como boas práticas na gestão da Unidade, um grande esforço empreendido na análise do estoque de convênios vencidos, em obediência às determinações do Acórdão nº 6185/2011/TCU – 1ª Câmara. Para tanto, o INCRA/AL instituiu Grupo de Trabalho incumbido de elaborar um Plano de Trabalho e um cronograma de execução (metas mensais) com vistas a concluir 100% do estoque de convênios com prazos vencidos e ainda registrados na situação de “a aprovar” no sistema SIAFI.

O resultado dos esforços deste GT encontra-se consignado no demonstrativo a seguir:

Quantidade de transferências com a situação “Inadimplência efetiva”	Quantidade de transferências com a situação “Inadimplência suspensa”	Quantidade de transferências “aprovadas” após o GT	Quantidade de transferências com análise em andamento	Quantidade de transferências ainda vigentes	Quantidade de TCE em andamento
10	4	25	7	15	17

Por fim, verificou-se o atendimento da Lei nº 12.309/2010, que estabelece a obrigatoriedade de registro das informações referentes a contratos e convênios ou outros instrumentos congêneres estarem disponíveis e atualizadas, respectivamente, no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria – SICONV.

2.9 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

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

Nesse contexto, foram utilizados os critérios de materialidade, relevância e criticidade como metodologia para escolha da amostra, resultando em uma amostragem não probabilística, a qual não possibilita a extrapolação das conclusões obtidas a partir dos processos analisados para o universo das contratações realizadas pelo INCRA/AL no exercício em análise.

Em consulta ao SIASG-DW referente ao exercício de 2011, constatou-se que a quantidade e montantes contratados pela Unidade apresentados no Relatório de Gestão são consistentes, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tipo de Aquisição de bens/serviços	Volume de recursos do exercício	% Valor sobre total	Volume de recursos analisado	% Valor dos recursos analisados
Dispensa	325.390,01	4,14	-	-
Inexigibilidade	140.176,00	1,78	-	-
Concorrência	6.374.642,52	81,13	6.374.642,52	91,84
Pregão	1.017.229,76	12,95	566.199,40	8,16
Total	7.857.438,29	100,00	6.940.841,90	100,00

Dessas despesas, foram selecionados 04 procedimentos licitatórios para análise e verificação da regularidade, cuja soma relativa ao valor dos contratos equivale a R\$ 6.940.841,90, ou 88,33% do total. O quadro a seguir detalha as modalidades, valores e a amostra selecionada:

Número do Processo Licitatório	Contratada e CNPJ	Valor da Licitação empenhado em 2011	Oport. e Conveniê. do motivo Lic.	Modalidade da Licitação.
54360.000572/2011-90	Auto Posto Comendador Ltda – 09.280.520/0001-70	68.890,00	Adequada	Devida
54360.000070/2012-40	Elimar Prestadora de Serviços em Geral Ltda –	302.147,52	Adequada	Devida

	01.182.827/0001-26	195.161,88	Adequada	Devida
54360.001024/2011-87	Mult Construções Ltda- ME – 07509781000193	6.374.642,52	Adequada	Devida

Com relação aos processos de dispensa e inexigência de licitação, a equipe não realizou nenhuma análise, não podendo apresentar conclusões sobre a regularidade desses processos.

Por oportuno, cabe destacar que a avaliação quanto à estrutura de controles internos da Unidade Jurisdicionada com vistas a garantir a regularidade das contratações foi realizada e encontra-se consignada na análise presente no item 5 – avaliação dos controles internos deste relatório.

Em análise à amostra, foi possível concluir pela inadequação parcial dos procedimentos adotados pelo INCRA/AL nos certames analisados, com relação à regularidade dos procedimentos de contratação, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos controles internos aos ditames legais, com vistas a conseguir maior aderência às disposições contidas na Lei nº 8.666/93 e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Ressalta-se, que foi constatado nas licitações analisadas diversas irregularidades, tais como: fuga ao procedimento licitatório; restrições à competitividade; regime de execução equivocado, gerando prejuízo potencial ao erário; e ausência de ajuste contratual após licitação.

2.10 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

A análise das concessões de Suprimentos de Fundos por meio da utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, concedidas no exercício de 2011 pelo INCRA/AL– SR-22, consistiu na avaliação de amostra dos suprimentos de fundos concedidos.

Verificaram-se deficiências nas comprovações das despesas realizadas referentes a abastecimento de veículos oficiais, como ausência de identificação do veículo abastecido, distâncias percorridas informadas em desacordo com o real e não comprovação da utilização em missão institucional.

Em face do exposto, pode-se considerar que a instituição dos cartões de pagamentos em uso na Unidade está em conformidade com as disposições dos Decretos n.ºs 5.355/2005 e 6.370/2008, porém a utilização desses, bem como os controles internos administrativos existentes para garantir o uso regular, estão inadequados.

2.11 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Com objetivo de avaliar a capacidade da Unidade em intervir previamente sobre as causas que ensejaram a ocorrência de passivos sem a consequente previsão orçamentária de créditos ou de recursos, bem como as medidas adotadas para a gestão desse passivo, foi realizada consulta no SIAFI Gerencial referente ao ano-base 2011, para levantar informações dos passivos inscritos por insuficiência de crédito ou recursos, porém não foi encontrado nenhum valor registrado nas contas contábeis pertinentes ao INCRA/AL. Do mesmo modo, são consideradas consistentes as informações apresentadas no Relatório de Gestão do exercício 2011 da SR-22 do INCRA, de que não houve reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos durante o exercício sob exame.

2.12 Avaliação da Conformidade da Manutenção de Restos a Pagar

Segundo informação constante do Relatório de Gestão da SR-22 do INCRA, bem como por meio de consulta realizada ao SIAFI, contas contábeis 1.9.5.1.1.00.00 e 1.9.5.2.1.01.00, verificou-se que foram inscritos, no exercício de 2011, em Restos a Pagar Não Processados e Processados, R\$ 18.817.273,16 e R\$ 1.046.297,97, respectivamente, totalizando R\$ 19.863.571,13.

Baseados em critérios de materialidade, criticidade e relevância, bem como considerando a capacidade operacional desta equipe, foram selecionados para análise 4 processos distintos que perfizeram o valor de R\$ 5.862.325,05, o que corresponde a 31,15%, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Restos a Pagar não processados inscritos em 2011(A) (R\$)	Restos a Pagar analisados (B) (R\$)	Percentual analisado (B)/(A)	RP com inconsistência (%)
18.817.273,16	5.862.325,05	31,15%	0,00%

De acordo com o que foi apurado, verificou-se que tais inscrições ocorreram em decorrência de contratos emergenciais de empresas especializadas na execução de projetos executivos de estradas vicinais, com bueiras, passagens molhadas, drenagens e construção de pontes, celebrados no ano de 2010, quando da calamidade decorrente das chuvas torrenciais ocorridas em Alagoas, que quase dizimaram alguns Municípios do Estado. Em razão da demora no repasse de recursos financeiros, as obras tiveram seu ritmo diminuído e muitas tiveram que ser refeitas em razão de novas chuvas durante 2011.

Em análise dos referidos processos, constatou-se a regularidade da inscrição dos Restos a Pagar no exercício de 2011 pela SR-22 do INCRA, especialmente em virtude da conformidade com o disposto no artigo 35 do Decreto nº 93.872/86 e Decreto nº 7.468/2011.

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

Quanto ao atendimento das obrigações estabelecidas na Lei nº 8.730/93 relacionadas à entrega e ao tratamento das declarações de bens e rendas, evidenciou-se ineficiência dos controles internos existentes no INCRA/AL - SR-22. Constatou-se ainda, para a integridade dos servidores, a existência e arquivamento de declarações disciplinada na Portaria Interministerial MP/CGU nº 298/2007, que autoriza o acesso à Declaração de Ajuste Anual do IR apresentada à Secretaria da Receita Federal do Brasil. De acordo com o analisado apenas 64,29% das declarações foram apresentadas, conforme quadro a seguir:

TOTAL DE SERVIDORES COM OBRIGATORIEDADE DE APRESENTAR DECLARAÇÃO DE BENS E RENDAS	TOTAL DE DECLARAÇÕES EFETIVAMENTE APRESENTADAS	% DE DECLARAÇÕES APRESENTADAS
14	09	64,29%

2.14 Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial

Durante os trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2011, foi realizada avaliação quanto à qualidade da gestão da Unidade no que se refere ao patrimônio imobiliário de responsabilidade do INCRA/AL, classificado como “Bens de Uso Especial”, de propriedade da União ou locado de terceiros, sobretudo quanto ao valor do imóvel, despesas efetuadas com a manutenção, estado de conservação, inserção e atualização das informações no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, quando de uso obrigatório pela Unidade.

Nesse sentido, constatou-se que a estrutura de pessoal que a Unidade dispõe para gerir os bens sob sua responsabilidade é composta de 01 servidor, o qual é suficiente para atuar de forma adequada e tempestiva em relação às ações necessárias à boa e regular gestão dos bens imóveis. Atualmente o controle é realizado por meio do Sistema SPIUnet, responsável pelo gerenciamento dos bens imóveis de uso especial da União, o qual está interligado com o SIAFI para facilitar a execução do balanço patrimonial da Unidade.

Em 2011, a Unidade possuía a seguinte quantidade de imóveis de uso especial sob sua responsabilidade:

Localização	Qtde total de imóveis de uso especial sob a responsabilidade da UJ	
Ano	2010	2011
Brasil	2	2
Exterior	-	-

Fonte: Relatório de Gestão 2011

Por meio de análise dos imóveis existentes e cadastrados no SPIUnet, foi evidenciado que os citados bens foram devidamente cadastrados e regularizados, conforme informação da Superintendência do Patrimônio da União em Alagoas. Destaca-se, ainda, que todos os bens em uso pelo INCRA/AL estão com valores atualizados, conforme informações fornecidas pela Divisão de Administração, em que a última avaliação foi realizada em 02/06/2011.

Os gastos realizados em 2011 com a manutenção de imóveis próprios e locados de terceiros estão assim demonstrados:

Gastos Realizados com Manutenção de Imóveis

	Próprios e da União	Locados de Terceiros
VALORES TOTAIS	R\$ 13.420,00	0,00
PERCENTUAL SOBRE O TOTAL	100,00 %	0,00%

2.15 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Durante os trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2011, verificou-se que não houve renúncias tributárias de responsabilidade do INCRA/AL- SR-22.

2.16 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Quanto ao atendimento das determinações do TCU, verifica-se que durante o exercício de 2011 foi emitido apenas um Acórdão destinado à 22ª Superintendência do INCRA em Alagoas, de nº 6185/2011 - Primeira Câmara. Neste, não houve determinação expressa para que a SFC se pronuncie sobre o tema do Acórdão na Auditoria Anual de Contas do exercício de referência.

2.17 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

De acordo com levantamento realizado sobre as recomendações efetuadas pela Unidade de Controle Interno da CGU, decorrentes das ações de controle executadas no exercício sob exame, referente ao relatório de auditoria de contas nº 201109238, pôde-se verificar a adoção parcial de providências pelo INCRA/AL.

Apresenta-se a seguir a situação atual do atendimento às recomendações emitidas no ano passado, bem como os itens reincidentes que estão sendo tratados neste relatório:

Item do Relatório	Situação Atual das recomendações
Item 1.1.2.2 Inexistência de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART relativa à fiscalização das obras objetos do Contrato nº 13.000/2010, para execução das pontes em estradas vicinais localizadas nos assentamentos Cavaco, Serrana, Santa Maria e Limão, no município de União dos Palmares/AL.	ATENDIDA

Item 1.1.2.3 Execução dos serviços das pontes objetos do Contrato CRT/AL nº 13.000/2010 realizada sem o projeto revisado, comprometendo a solidez e segurança da obra.	Providências em andamento
Item 1.1.2.4 Pagamento por serviços não executados ou não comprovados no montante de R\$ 996.842,72, referente ao Contrato nº 13.000/2010.	Providências em andamento
Item 1.1.2.5 Falhas da definição do objeto, não exigência de prestação de garantia e deficiência no acompanhamento da execução do Contrato nº 13/2010.	Providências em andamento
Item 1.1.2.7 Pagamentos por serviços não executados ou não comprovados, no montante de R\$ 3.153.568,80, referentes ao Contrato nº 11.000/2010.	Providências em andamento
Item 1.1.2.8 Improriedades nos procedimentos da dispensa de licitação e na execução do Contrato nº 11.000/2010.	ATENDIDA
Item 1.1.2.9 Atesto e pagamento de execução de serviços de baixa qualidade relativos ao Contrato nº 11.000/2010.	Providências em andamento
Item 1.1.2.10 Pagamento por serviço acima do preço de mercado, no valor total de R\$ 293.280,00, relativo ao Contrato CRT/AL nº 14.000/2010.	Falha Reincidente (apontada no item 4.2.2.2. deste relatório)
Item 1.2.1.1 Desclassificação indevida de participantes de pregão eletrônico devido à utilização de critério de inexequibilidade incorreto.	ATENDIDA
Item 2.1.4.1 Fragilidade nos controles relativos às informações contidas no SPIUnet sobre Bens de Uso Especial da União sob a responsabilidade da Unidade.	ATENDIDA
Item 2.1.6.1 Adoção parcial de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e contratação de serviços ou obras.	Falha Reincidente (apontada no item 1.1.1.1. deste relatório)
Item 2.1.6.2 Falta de separação de resíduos recicláveis descartados e/ou falta de destinação adequada aos mesmos.	Falha Reincidente (apontada no item 1.1.1.1. deste relatório)
Item 2.1.7.1 Falta de atualização no SIASG de valores referentes a 12 contratos registrados no referido Sistema.	Providências em andamento

Item 3.1.2.1 Ausência de procedimentos adequados de controle e acompanhamento das transferências voluntárias concedidas.	ATENDIDA
Item 3.1.2.2 Liberação de parcelas dos recursos do Convênio nº CV/AL/2.000/2008 (Siafi nº 625737) a despeito das impropriedades em sua execução e prestação de contas.	Providências em andamento
Item 3.1.2.3 Liberação de parcelas dos recursos do Convênio nº CV/AL/3.000/2008 (Siafi nº 629081) a despeito das impropriedades em sua execução e prestação de contas.	Providências em andamento
Item 3.1.2.4 Liberação de parcelas dos recursos do Convênio nº CV/AL/4.000/2008 (Siafi nº 629133) a despeito das impropriedades em sua execução e prestação de contas.	Providências em andamento
Item 3.1.2.5 Liberação de parcelas dos recursos do Convênio nº CV/AL/5.000/2008 (Siafi nº 631688) a despeito das impropriedades em sua execução e prestação de contas.	Providências em andamento
Item 3.1.2.6 Liberação de parcelas, no montante de R\$ 853.190,40, dos recursos do Convênio nº CV/AL/6.000/2008 (Siafi nº 631689) a despeito das impropriedades em sua execução e prestação de contas.	Providências em andamento
Item 3.1.2.7 Liberação de parcelas, no montante de R\$ 910.220,14, dos recursos dos recursos do Convênio nº CV/AL/8.000/2008 (Siafi nº 633984) a despeito das impropriedades em sua execução e prestação de contas.	Providências em andamento

Ressalta-se que os itens ainda não atendidos em sua totalidade, bem como os itens novos tratados neste relatório serão alvo de acompanhamento no Plano Permanente de Providências.

2.18 Ocorrência(s) com dano ou prejuízo:

Entre as constatações identificadas pela equipe, aquelas nas quais foi estimada ocorrência de dano ao erário são as seguintes:

4.2.2.3. Imprecisão nos itens previstos no BDI da proposta vencedora da Concorrência Pública 001/2011, poderá causar prejuízo potencial ao erário.

5.1.2.2. Licitação para contratação de serviços técnicos com encargos sociais superestimados nos contratos 3.000/2010 e 3.000/2011, gerando prejuízo potencial ao erário no montante de R\$ 80.492,04.

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.

Maceió/AL, 18 de julho de 2012.

Achados da Auditoria - nº 201203480

1. GESTÃO OPERACIONAL

1.1. Subárea - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1. Assunto - RESULTADO DO GERENCIAMENTO AMBIENTAL

1.1.1.1. Constatação

Não adoção ou adoção parcial de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens.

Durante os trabalhos de auditoria, verificou-se que a Unidade não adota de forma usual, na aquisição de bens, os seguintes quesitos de sustentabilidade ambiental, contidos no questionário do quadro “A.10.1 - Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis” do Relatório de Gestão da Unidade:

QUESITO	IDENTIFICAÇÃO	Aplicação pelo INCRA/AL
1	A UJ tem incluído critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações que levem em consideração os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias primas.	Não Aplicado
2	Em uma análise das aquisições dos últimos cinco anos, os produtos atualmente adquiridos pela unidade são produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável.	Não Aplicado
3	A aquisição de produtos pela unidade é feita dando-se preferência àqueles fabricados por fonte não poluidora bem	Não Aplicado

	como por materiais que não prejudicam a natureza (ex. produtos de limpeza biodegradáveis).	
4	Nos procedimentos licitatórios realizados pela unidade, tem sido considerada a existência de certificação ambiental por parte das empresas participantes e produtoras (ex: ISO), como critério avaliativo ou mesmo condição na aquisição de produtos e serviços.	Não Aplicado
5	No último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos que colaboram para o menor consumo de energia e/ou água (ex: torneiras automáticas, lâmpadas econômicas).	Pouco Aplicado
6	No último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos reciclados (ex: papel reciclado).	Não Aplicado
7	No último exercício, a instituição adquiriu veículos automotores mais eficientes e menos poluentes ou que utilizam combustíveis alternativos.	Não foi dimensionada a aplicação
8	Existe uma preferência pela aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento (refil e/ou recarga).	Pouco Aplicado
9	Para a aquisição de bens/produtos é levada em conta os aspectos de durabilidade e qualidade de tais bens/produtos.	Não foi dimensionada a aplicação
10	Os projetos básicos ou executivos, na contratação de obras e serviços de engenharia, possuem exigências que levem à economia da manutenção e operacionalização da edificação, à redução do consumo de energia e água e à utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental.	Não foi dimensionada a aplicação
11	Na unidade ocorre separação dos resíduos recicláveis descartados, bem como sua destinação, como referido no Decreto nº 5.940/2006.	Não Aplicado
12	Nos últimos exercícios, a UJ promoveu campanhas entre os servidores visando a diminuir o consumo de água e energia elétrica.	Não Aplicado
13	Nos últimos exercícios, a UJ promoveu campanhas de conscientização da necessidade de proteção do meio ambiente e preservação de recursos naturais voltadas para os seus servidores.	Não Aplicado

Causa:

Falta de iniciativas da gestão da Unidade na aplicação da IN SLTI nº 01/2010, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a se manifestar, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203480.1, a Unidade informou o encaminhamento do Memo. nº 006/2012/INCRA/SR-22/GABINETE à Coordenação Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais, solicitando a implantação e correção dos fatos descritos e relatados no relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201109238, abordando sobre os seguintes pontos:

"(...)

a. **Análise e inclusão** em licitações critérios de sustentabilidade ambiental que levem em consideração os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias primas;

b. **Análise e informações** quais critérios serão utilizados nas inclusões em suas licitações critérios de sustentabilidade ambiental que levaram em consideração os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias primas.

c. **Análise e verificação** se os produtos atualmente adquiridos pela unidade são produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável

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

e. **Instituição e análise** em procedimentos licitatórios realizados pela unidade tem sido considerado a existência de certificação ambiental por parte das empresas participantes e produtoras (ex: ISSO – 9.000; 14.000 e 18.000), como critério avaliativo ou mesmo condição na aquisição de produtos e serviços;

f. **Instituição e análise** procedimentos para aquisição bens/produtos que colaboram para o menor consumo de energia e/ou água (ex: torneiras automáticas, lâmpadas econômicas) e produtos recicláveis;

g. **Análise** as propostas das aquisições a ser adquirida como veículos automotores mais eficientes e menos poluentes ou que utilizam combustíveis alternativos;

h. **Análise** as propostas das aquisições a ser adquirida como bens/produtos são levados em conta os aspectos de durabilidade e qualidade de tais bens/produtos;

i. **Análise** as propostas para contratação de obras e serviços de engenharia, os projetos básicos ou executivos possuem exigências que levem à economia da manutenção e operacionalização da edificação, à redução do consumo de energia e água e à utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental;

j. **Que promova** campanhas entre os servidores visando a diminuir o consumo de água e energia elétrica ou de conscientização da necessidade de proteção do meio ambiente e preservação de recursos naturais voltadas para os seus servidores;

k. **Institua** curso/procedimentos/normatização para a unidade efetua a separação dos resíduos recicláveis descartados, bem como sua destinação, como referido no Decreto nº 5.940/2006.

(...)"

Mediante apresentação do Relatório preliminar, por meio do ofício nº 18284/2012/CGU-Regional/AL de 28 de junho de 2012, o Gestor do INCRA/AL se pronunciou, por meio de e-mail institucional em 18/07/2012, pela ratificação ao Relatório Anual de Contas, não apresentando manifestação sobre esta constatação específica.

Análise do Controle Interno:

De acordo com manifestação da Unidade foi solicitado orientação da Sede do INCRA, todavia faz-se necessário a adoção de providências enquanto o INCRA Nacional não padronizar sua Gestão Ambiental.

Recomendações:

Recomendação 1:

Formular um plano de ação para a adoção dos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras, tendo como referência o Decreto nº 5.940/2006 e a Instrução Normativa nº 1/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

2. GESTÃO FINANCEIRA

2.1. Subárea - RECURSOS DISPONÍVEIS

2.1.1. Assunto - CARTÃO CORPORATIVO

2.1.1.1. Constatação

Irregularidades em comprovações de despesas realizadas com Cartões de Pagamentos, no montante de R\$ 1.525,99.

Em análise realizada em amostra não probabilística de processos de suprimentos de fundos da 22ª Superintendência do INCRA, foram detectados, em dois dos processos, irregularidades nas comprovações das despesas realizadas com os cartões de pagamentos do governo federal, conforme detalhados a seguir:

O Processo 54360.001538/2010-51, para concessão de R\$ 800,00 a título de suprimento de fundos para o servidor L.A.X.M., SIAPE 0724480, foi destinado a atender despesas com material de consumo, combustíveis em viagens aos municípios de Delmiro Gouveia, Girau do Ponciano, Arapiraca e outros municípios de alagoas no período de 22/11 a 20/12/2010.

Foram devolvidos via sistema, devido a não utilização pelo servidor, o montante de R\$ 1,12. Em análise às despesas com consumo de combustível, verificou-se que não houve a regular comprovação das citadas despesas, conforme descrito no quadro abaixo:

Data	NF ou Cupom Fiscal	Valor (R\$)	Análise

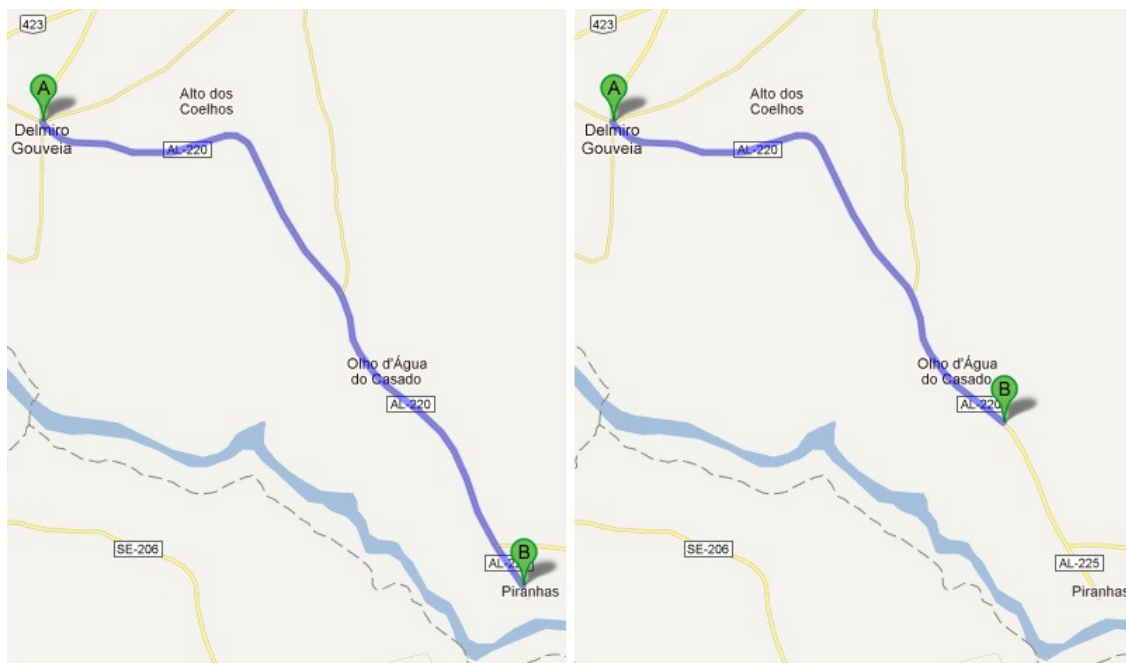
25/11/2010	CF – 024305	105,96	Não houve correlação desta despesa com nenhum carro oficial nem com a missão institucional do INCRA/AL.
30/11/2010	CF – 042570	74,03	Não houve correlação desta despesa com nenhum carro oficial nem com a missão institucional do INCRA/AL.
07/12/2010	CF – 043535	101,15	Não houve correlação desta despesa com nenhum carro oficial nem com a missão institucional do INCRA/AL.
13/12/2010	CF – 044793	104,72	Foi apresentado relatório de viagem em que faz referencia a este abastecimento, mas não foi identificada a utilização de carro oficial na missão institucional.
15/12/2010	CF – 049142	133,44	Foi apresentado relatório de viagem em que faz referencia a este abastecimento, mas não foi identificada a utilização de carro oficial na missão institucional.
17/12/2010	CF – 016483	73,00	Não houve correlação desta despesa com nenhum carro oficial nem com a missão institucional do INCRA/AL.
17/12/2010	CF – 016482	107,61	Não houve correlação desta despesa com nenhum carro oficial nem com a missão institucional do INCRA/AL.
23/12/2010	CF – 041495	98,97	Não houve correlação desta despesa com nenhum carro oficial nem com a missão institucional do INCRA/AL.
TOTAL		798,88	

Salienta-se como agravante que em análise ao itinerário proposto nas paginas 25 e 26 do Processo 54360.001538/2010-51, em que faz referência de consumo de combustível no valor de R\$ 235,88, verifica-se inconsistências, conforme levantamento realizado no sítio "Rotas das Cidades - Denatran/Ministério das Cidades" (<http://www.rotasdascidades.com.br/>), apresentado a seguir:

No primeiro trecho citado no relatório apresentado pelo motorista é informado a distância de 400Km rodados, porém de acordo com referências rodoviárias este mesmo trecho possui 269km, conforme mapa a seguir:



O mesmo ocorre no Trecho 2, Piranhas - Delmiro Gouveia, que seria 42,9 Km e o Trecho 3, Delmiro Gouveia – Olho d'Água do Casado, que seria de 28,9Km, conforme indicado a seguir:



Verifica-se, portanto, que no relatório em questão houve superdimensionamento da quilometragem rodada. Ademais, conforme consta no itinerário apresentado, foram realizadas visitas no Assentamento Jurema e Assentamento Lameirão, ambos no município de Delmiro Gouveia, no dia 17/12/2010, antes do retorno para Maceió, quando é informado que sua chegada na garagem ocorreu as 18h do mesmo dia. Ocorre que tal itinerário é conflitante com os abastecimentos ocorridos no mesmo dia 17/12/2010, ambos ocorridos no Município de Paripueira, município que fica fora de qualquer trajeto possível entre Delmiro Gouveia e Maceió, haja vista que para chegar ao Município de Paripueira teria que passar obrigatoriamente por Maceió e percorrer mais uns 20Km ao norte.

Ressalta-se, ainda, que os abastecimentos citados ocorreram nos horários de 10h17 e 10h20, respectivamente, não sendo possível ter visitado os Assentamentos e chegado em tempo de abastecer no horário especificado, haja vista se tratar de pelo menos 300km de distância para a capital. Ademais, os dois abastecimentos juntos superam 90 litros de combustível, ultrapassando a capacidade do tanque do citado veículo.

De acordo com o verificado, não existe comprovação de identificação do veículo na maior parte dos dias em que foram constatados abastecimentos.

Já o Processo 54360.000122/2011-05, para concessão de R\$ 800,00 a título de suprimento de fundos para o servidor A.F.S., SIAPE 0725450, foi destinado a atender despesas com material de consumo, combustíveis em viagens aos municípios de Arapiraca, Atalaia, Porto Calvo e outros municípios de Alagoas no período de 01/02 a 31/03/2011.

Foram devolvidos via sistema, devido a não utilização pelo servidor, o montante de R\$ 72,89. Em análise às despesas com consumo de combustível, verificou-se que não houve a regular comprovação das citadas despesas, conforme descrito no quadro abaixo:

Data	NF ou Cupom Fiscal	Valor (R\$)	Análise
04/02/2011	CF – 246929	109,31	Houve identificação do Veículo oficial e da quilometragem, porém não foi comprovada sua utilização para missão institucional.
12/02/2011	CF – 438354	109,42	Foi apresentado relatório de viagem em que faz referência a este abastecimento, mas não foi identificada a utilização de carro oficial na missão institucional.
18/02/2011	CF – 151511	105,47	Não houve correlação desta despesa com nenhum carro oficial, nem com a missão institucional do INCRA/AL.
25/02/2011	CF – 060682	106,73	Houve identificação do Veículo oficial e da quilometragem, porém não foi comprovada sua utilização para missão institucional.
03/03/2011	CF – 267785	94,01	Houve identificação do Veículo oficial e da quilometragem, porém não foi comprovada sua utilização para missão institucional.
11/03/2011	CF – 302752	96,16	Houve identificação do Veículo oficial e da quilometragem, porém não foi comprovada sua utilização para missão institucional.
18/03/2011	CF – 277314	106,01	Houve identificação do Veículo oficial e da quilometragem, porém não foi comprovada sua utilização para missão institucional.
TOTAL		727,11	

De acordo com o verificado, não existe comprovação de missão oficial do veículo na maior parte dos dias em que foram constatados abastecimentos.

Ademais, a recomendação desta Controladoria de identificar o veículo que esta sendo abastecido e a quilometragem deste é recorrente, conforme relatados nos relatórios de auditoria de contas dos últimos dois anos.

Causa:

Deficiências nos controles internos da Unidade

Manifestação da Unidade Examinada:

Quando instada a se manifestar sobre a fragilidade nos controle de abastecimentos de veículos o INCRA/AL informou, por meio do Memo n. ° 005/2012/INCRA/SR-22/GRUPO DE TRABALHO REGIONAL, de 13/04/2012, o que segue:

"(...) em relação ao Suprimento de Fundos serão instituído procedimento e fluxograma de tramitação processual, como também capacitação dos supridos e aqueles que possuem o CPGF, através de treinamento e capacitação. Ou seja, o Responsável pela Setorial Contábil informa que está elaborando um curso de Suprimento de Fundos (SF) e Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) para serem administradas aos servidores que possui CPGF.

(...)

A Gestão Elaborará um MEMORANDO CIRCULAR determinando que passe a exigir que os Motoristas ou aqueles que utilizem cartão de pagamento a aposição do: nome do condutor, placa do veículo e a quilometragem dos veículos abastecidos na Nota Fiscal (NF) ou Cupom Fiscal (CF) de abastecimentos. Com a data para ser implementada de acordo com o PLANO DE AÇÃO – ABRIL/2012."

Instada a se manifestar sobre a constatação, por meio da SA nº 201203480.4, de 08/05/2012, a Unidade informou na Reunião de busca conjunta de soluções, ocorrida em 15/05/2012, que possui previsão de um curso para orientação dos servidores, quando da utilização do cartão de pagamento.

Mediante apresentação do Relatório preliminar, por meio do ofício nº 18284/2012/CGU-Regional/AL de 28 de junho de 2012, o Gestor do INCRA/AL se pronunciou, por meio de e-mail institucional em 18/07/2012, pela ratificação ao Relatório Anual de Contas, não apresentando manifestação sobre esta constatação específica.

Análise do Controle Interno:

De fato, a realização de curso orientativo será benéfico para a Unidade, devendo desta forma, minimizar a utilização irregular do cartão corporativo. Diante do exposto a situação ora retratada será alvo de acompanhamento permanente de providências.

Recomendações:

Recomendação 1:

Implantar mecanismos de controles internos com o objetivo de manter os processos de suprimento de fundos adequados à legislação pertinente, contendo toda a comprovação necessária do gasto realizado.

Recomendação 2:

Comprovar a efetiva utilização dos veículos citados para realização da missão institucional, caso não haja comprovação, promover o ressarcimento ao erário dos valores não comprovados.

3. GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1. Subárea - MOVIMENTAÇÃO

3.1.1. Assunto - QUANTITATIVO DE PESSOAL

3.1.1.1. Informação

Mesmo com a realização do último concurso público em 2010, é evidente a gravidade da insuficiência de recursos humanos que determina uma priorização para as unidades finalísticas em detrimento da área meio.

Tal insuficiência, inclusive tem proporcionado um comprometimento na operacionalização da Unidade, repercutindo no alcance dos objetivos de cada setor do INCRA/AL.

Conforme informação prestada pelo INCRA/AL, a Diretoria de Gestão Administrativa avalia que o contingente disponível para atividades relativas à gestão de recursos humanos não atende satisfatoriamente a demanda.

3.1.2. Assunto - PROVIMENTOS

3.1.2.1. Constatação

O gestor não efetuou o cadastramento de pessoal no SISAC conforme preceitua o artigo 7º da IN 55/2007.

Em análise aos processos referentes aos atos de pessoal para fins de registro no SISAC, foram analisados 04 atos da Unidade Examinada correspondentes ao exercício de 2011, sendo todos relativos a atos de concessão de pensão e reforma. Nesse sentido, verificamos que o Gestor não realizou os registros até a conclusão deste relatório, descumprindo, portanto, o art. 7º da IN/TCU n.º 55/2007, conforme disposto no quadro abaixo:

Siape	processo
5494613	54360.001065/2011-73 - vitalícia

5494591	54360.001065/2011-73 - temporária
5439639	54360.000395/2011-41 - Temporária
5439612	54360.000395/2011-41 - Vitalícia

Cabe destacar que no exercício de 2011 não houve atos de Admissão e Aposentadoria, havendo apenas as pensões relatadas anteriormente.

Causa:

Deficiências nos controles internos da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta a SA nº. 201203480/2, o setor de Recursos Humanos da 22ª Superintendência informou, por meio do Ofício INCRA/ SR-22/Nº. 009/ 2012, o que segue:

"Não houve atos de Admissão e Aposentadoria, no entanto as pensões foram concedidas durante o ano de 2011, estamos providenciando a inclusão no SISAC."

Instada a se manifestar sobre a constatação, por meio da SA nº 201203480.4, de 08/05/2012, a Unidade não apresentou novas informações.

Mediante apresentação do Relatório preliminar, por meio do ofício nº 18284/2012/CGU-Regional/AL de 28 de junho de 2012, o Gestor do INCRA/AL se pronunciou, por meio de e-mail institucional em 18/07/2012, pela ratificação ao Relatório Anual de Contas, não apresentando manifestação sobre esta constatação específica.

Análise do Controle Interno:

A Unidade não possui procedimentos de controle para o atendimento do prazo previsto no art. 7º da IN/TCU n.º 55/2007, devendo criar mecanismos para que este problema não volte a ocorrer. Ademais, as medidas saneadoras que venham a ser adotadas serão objeto de análise no Plano de providências permanente.

Recomendações:

Recomendação 1:

Implantar mecanismos de controles internos com o objetivo de que problemas desta natureza não voltem a ocorrer.

Recomendação 2:

Registrar os referidos atos de pessoal no SISAC, conforme preceitua o art. 7º da IN/TCU n.º 55/2007.

3.2. Subárea - REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

3.2.1. Assunto - CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

3.2.1.1. Informação

Irregularidades detectadas na Folha de Pessoal.

Em análise à folha de pessoal do INCRA/AL, verificaram-se duas inconsistências, conforme descrito a seguir:

SIAPE do servidor envolvido	Ocorrência
1022143	Pensão concedida cadastrada no SIAPE com código errado
530118	Servidor com idade superior a 70 anos e ainda na situação de ativo

Tais situações foram informadas ao INCRA/AL, por meio do ofício nº 33193/2011 – CGU-Regional/AL, de 07/11/2011, para conhecimento e providências.

Instada a se manifestar sobre as medidas tomadas, com vista a sanar os problemas detectados, o setor de Recursos Humanos da SR-22 apresentou as seguintes informações:

SIAPE do servidor envolvido	Informação atualizada dos Recursos Humanos
1022143	Alteração efetuada em dezembro/2011, aberto processo nº. 54360.000072/2012-39 para apuração se a pensionista deverá devolver recursos ao erário. (cópia do processo em anexo)
0530118	Aberto processo nº. 54360.000051/2012-13 de aposentadoria do servidor, enviado Portaria nº. 002/2012 para Brasília/DF para publicação e consequentemente a mudança de situação do servidor.

Diante do exposto, verifica-se inicialmente que tais situações ocorreram por falhas nas rotinas do setor responsável, razão pela qual o INCRA/AL deverá rever seus controles internos a fim de evitar situações semelhantes no futuro. Ademais, os casos ora mencionados encontram-se com providências em andamento, mas ainda não concluídas. Essas providências serão tratadas no Plano de Providências

Permanente do Incra/AL.

3.2.1.2. Informação

Deficiência de controles acerca da entrega de cópias das declarações de bens e rendas exigidas pela Lei nº 8.730/93 ou das autorizações para acesso eletrônico das mesmas.

Nos exames realizados verificou-se que a Unidade sob exame possui deficiência nos controles da entrega tempestiva das declarações de bens e rendas ou das autorizações para acesso eletrônico às declarações no site da Receita Federal. Tal fato ficou evidenciado pela ausência de apresentação das cópias e/ou das autorizações de acesso de 05 dos 14 servidores que tiveram início ou final de exercício em função ou cargo no período, conforme quadro apresentado pelo INCRA/AL, por meio do Ofício INCRA/SR-22/Nº. 010/2012, em resposta a SA 201203480/02:

Servidores	Situação	Comissão/ Função	Posse/ Exercício/ função	Final Exercício/2010	Final Exercício/2011
M.C.P.S.	Efetivo	FG	SIM	SIM	SIM
A.J.B.S.	Efetivo	DAS-1	SIM	SIM	SIM
A.F.S.	Efetivo	DAS-1	SIM	NÃO	NÃO
C.S.O.	Efetivo	DAS-2	SIM	Autorização	Autorização
J.E.M.L.	Efetivo	DAS-2	SIM	SIM	SIM
S.A.C.G.	Efetivo	FG	SIM	SIM	SIM
L.L.S.	Comissionado	DAS-6	SIM	SIM	SIM
K.M.S.	Comissionado	DAS-2	SIM	Autorização	Autorização
A.M.C.	Comissionado	DAS-2	SIM	NÃO	NÃO
M.A.A.B.	Comissionado	DAS-1	SIM	NÃO	NÃO
M.I.S.	Comissionado	DAS-1	SIM	NÃO	NÃO

P.A.A.M.	Comissionado	DAS-1	SIM	NÃO	NÃO
A.P.G.C.	Cedido	DAS-1	SIM	SIM	SIM
A.F.S.	Efetivo	FG	SIM	Autorização	Autorização

Instada a se manifestar sobre quais são as rotinas e procedimentos desenvolvidos pelo setor responsável no INCRA/AL, para cobrança e acompanhamento das obrigações estabelecidas na Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, relacionadas à entrega e ao tratamento das declarações de bens e rendas, bem como que o setor responsável apresente atesto das declarações apresentadas e que informe quais providências são tomadas no caso dos faltantes, o setor de Recursos Humanos do INCRA/AL respondeu, por meio do Ofício INCRA/ SR-22/Nº. 011/2012, conforme segue:

“Anexamos Planilhas de controle, que consta quais os servidores entregaram as cópias das Declarações em papel, bem como quais servidores o RH dispõe de Autorização para Acesso ao Site da Receita Federal. O controle é efetuado anualmente no mês de maio logo após o termino do prazo que os contribuintes têm para entregar suas Declarações a Receita Federal, através de Planilha do Excel. Inicialmente o servidor que não cumpriu com as Obrigações estabelecidas na Lei nº. 8.730, de 10 de novembro de 1993, será avisado através de e`mail quanto ao descumprimento, caso não responda as cobranças será enviado novo e`mail para o Chefe de divisão com cópia para Superintendente para que medidas Administrativas sejam tomadas.”

De fato, as novas planilhas de controle apresentadas, informaram atualização de 04 servidores, restando ainda um servidor. Ademais, ressalta-se que tais ausências remontam ao descumprimento desde o ano anterior, conforme depreende-se do quadro apresentado.

Por fim, cabe esclarecer que as providências e os mecanismos utilizados para aperfeiçoar os controles de entregas das declarações, serão tratados no Plano de Providências Permanente do Incra/AL.

4. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PROJ ASSENTAMENTO

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

4.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

4.1.1.1. Informação

Informação básica da ação 0427 - Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas.

Trata-se da Ação 0427 - Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas, cuja finalidade é dar condições de subsistência e sustentabilidade às famílias assentadas pelo INCRA por meio da concessão de crédito, em suas várias modalidades, e a forma de execução se dá por meio da contratação e repasse

às representações de trabalhadores rurais assentados de recursos financeiros para construção e recuperação de unidades habitacionais, compra de implementos e insumos produtivos e de alimentos para subsistência antes da primeira colheita; estabelecimento de convênios com instituições governamentais e não-governamentais; e concessão de crédito às famílias assentadas com o apoio do assessoramento técnico para a sua aplicação com supervisão e fiscalização do INCRA. O montante de recursos executados nesta Ação, no exercício de 2011, está discriminado no quadro abaixo:

Ação Governamental	Despesas Executadas (R\$)	% da Despesa Executada da Ação em relação à despesa Executada do Programa
Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas	16.051.800,00	64,52

4.1.2. Assunto - GERENCIAMENTO DE PROCESSOS OPERACIONAIS

4.1.2.1. Constatação

Deficiências na formalização do Processo de Concessão de Crédito Instalação para o Projeto de Assentamento Pedra Grande.

Com relação à formalização do Projeto de Assentamento Projeto de Assentamento Pedra Grande, processo nº 54360.0001004/2007-20, de acordo com o contido na Norma de Execução nº 79/DD, de 26 de dezembro de 2008, verificaram-se as seguintes impropriedades:

- Não existe no processo cópia da portaria de criação do Projeto de Assentamento (PA), sendo identificado apenas o “Espelho de Projeto”, cadastrado no Sistema de Informações de projetos de reforma agrária – SIPRA, em desconformidade com o art. 22, §1º, I;
- Ausência de recibo de entrega da cópia da Instrução Normativa, da Norma de Execução e do Manual de aplicação do crédito de instalação aos representantes dos beneficiários, em desconformidade com o art. 22, §1º, X;
- Ausência de cópias de todos os contratos de concessão de crédito dos beneficiários emitidos pelo SIPRA, em desconformidade com o art. 22, §1º, XII.

Ademais, não foi identificado no processo um planejamento para a implantação do Projeto de Assentamento, de forma a definir as ações e atividades que seriam realizadas ou com o intuito de definir estratégias comerciais/produtivas para aplicação eficiente dos créditos, muito embora tenha sido detectado um plano de aplicação que tão somente se ateve a relacionar as despesas previstas.

Causa:

Deficiências nos controles internos da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a se manifestar sobre a constatação, por meio da SA nº 201203480.4, de 08/05/2012, a Unidade informou na Reunião de busca conjunta de soluções, ocorrida em 15/05/2012, que devido às deficiências de pessoal, os trabalhos foram formalizados com deficiências e que provavelmente os demais processos de Crédito Instalação possuem problemas semelhantes.

Mediante apresentação do Relatório preliminar, por meio do ofício nº 18284/2012/CGU-Regional/AL de 28 de junho de 2012, o Gestor do INCRA/AL se pronunciou, por meio de e-mail institucional em 18/07/2012, pela ratificação ao Relatório Anual de Contas, não apresentando manifestação sobre esta constatação específica.

Análise do Controle Interno:

Diante das informações prestadas, faz-se necessário que a Unidade reveja os controles internos existentes e revise os demais processos a fim de atender as exigências da Norma. Desta forma, a constatação deverá ser alvo do acompanhamento permanente de providências.

Recomendações:**Recomendação 1:**

Implantar mecanismos de controles internos com o objetivo de evitar falhas na formalização de processos de Concessão de Crédito Instalação.

Recomendação 2:

Realizar levantamento de todos os processos de concessão de crédito instalação, no intuito, de municiá-los com todos os documentos exigidos pela Norma de Execução nº 79/DD, de 26 de dezembro de 2008.

Recomendação 3:

Apresentar no processo um planejamento mínimo quando da implantação do Projeto de Assentamento, de forma a definir as ações e atividades que serão realizadas.

4.1.2.2. Constatação

Fiscalização deficiente dos Créditos de Instalação concedidos aos assentados do Projeto de Assentamento Pedra Grande.

Em análise aos relatórios de viagens, para fiscalização da aplicação do Crédito Instalação – Aquisição de Materiais de Construção, do Projeto de Assentamento Pedra Grande, verificou-se que os relatórios apresentados possuíam ausência de detalhamento dos levantamentos realizados, bem como, ausência de medições das obras executadas, havendo apenas a identificação da fase de construção das casas.

Ademais, não existe no processo respectivo, verificação e/ou críticas para aceitação das notas e recibos apresentados pelos representantes dos beneficiários, gerando pouca confiabilidade nas prestações de contas.

Causa:

Deficiências nos controles internos da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a se manifestar sobre a constatação, por meio da SA nº 201203480.4, de 08/05/2012, a Unidade não apresentou novas informações.

Mediante apresentação do Relatório preliminar, por meio do ofício nº 18284/2012/CGU-Regional/AL de 28 de junho de 2012, o Gestor do INCRA/AL se pronunciou, por meio de e-mail institucional em 18/07/2012, pela ratificação ao Relatório Anual de Contas, não apresentando manifestação sobre esta constatação específica.

Análise do Controle Interno:

Um melhor estruturamento das fiscalizações faz-se necessário, para a garantia da correta aplicação dos recursos públicos.

Recomendações:

Recomendação 1:

Implantar procedimentos nas fiscalizações realizadas pelo INCRA/AL para que sejam comprovadas a regular aplicação dos valores concedidos a título de crédito instalação.

4.1.3. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1.3.1. Constatação

Deficiências no atendimento aos objetivos do Programa 0137 e ausência de controle administrativo para cobrança do crédito instalação.

Conforme Relatório de viagem do dia 16 de fevereiro de 2012, para verificação in loco dos resultados da

aplicação do crédito Apoio Inicial no Projeto de Assentamento Pedra Grande, foi relatado sobre o alto índice de mortandade dos animais adquiridos com recursos do crédito, devido principalmente aos seguintes fatores:

- Falta de estrutura;
- Ausência de planejamento;
- Inabilidade para a condução das atividades.

Ressalta-se inclusive que, conforme relatado, houve repasses de animais adquiridos com o crédito por dinheiro, sob a justificativa de que não poderia cuidar dos animais, pois estava se ausentando muito para participar de mobilizações. Assim como outros beneficiários alugam seus lotes para outros assentados, desconfigurando desta forma o objetivo do crédito.

Verifica-se que os desvirtuamentos ocorridos são decorrentes de um planejamento ineficaz, haja vista que o levantamento das necessidades é pouco elaborado e não existe um estudo mercadológico para que os beneficiários agarinhem retorno financeiro com as atividades propostas. Ademais, a ausência de habilidade para a condução de atividades é decorrente da falta de orientação e treinamento para os assentados.

Cabe esclarecer que, de acordo com o relatório de viagem, a maioria dos assentados não possui a consciência de que os créditos instalação não são “a fundo perdido”, mas sim um empréstimo reembolsável nas condições expostas em normas e instruções específicas do INCRA. Ocorre com isso uma criticidade no atingimento efetivo dos objetivos do programa, haja vista, que muitos assentados utilizam do dinheiro recebido para outras finalidades e sem o necessário comprometimento de gerar recursos para o pagamento da dívida.

Sobre essa questão, o Tribunal de Contas da União já alertou sobre a importância deste Programa e, sobretudo, sobre o montante já emprestado pelo INCRA e que se faz necessária à adoção de providências para reaver estes recursos. Segundo o Acórdão nº 6184/2011 – TCU – 1ª Câmara, os valores a título de crédito instalação constituem-se créditos a receber por parte da União, dada a natureza de empréstimo desta rubrica.

No tocante a esse aspecto, considero oportuno resgatar importante trecho da proposta de deliberação condutora do Acórdão TCU nº 578/2010 - Plenário. Naquela oportunidade, o relator discorreu sobre os montantes relevantes e crescentes de valores registrados em "Créditos a Receber", "Títulos e Valores de Curto Prazo" (basicamente Títulos da Dívida Agrária - TDA), "Créditos da União, Estados e Municípios" e "Empréstimos e Financiamentos" (basicamente Crédito Instalação), constantes do balanço do Incra-Sede, o qual perfaziam uma carteira de recebíveis na casa dos R\$ 10 bilhões:

“96. A análise das demonstrações contábeis do Incra, acostadas às fls. 96 a 141, evidencia haver rubricas de elevada materialidade que merecem escrutínio pormenorizado, para verificar se há erros ou fraudes. Os erros e fraudes eventualmente existentes nos valores das contas contábeis não estão apenas relacionados a seu registro - valores, eventos, rubricas - mas podem, também, estar relacionados ao próprio ato de gestão em si, cabendo ao balanços, neste caso, transparecer tais atos

de gestão.

(...)

100. A conta "Empréstimos e Financiamentos" é formada basicamente pelo valor concedido no âmbito do programa Crédito Instalação. Na gestão desse processo, o Incra atua como uma "instituição financeira", mesmo não pertencendo ao Sistema Financeiro Nacional, gerenciando uma carteira de recebíveis considerável, formada 100% por recursos da fonte 100 (Tesouro Nacional), que, por sua vez, é fruto, essencialmente, de impostos. Prematura qualquer opinião sobre a adequabilidade da gestão de um processo de cunho financeiro por uma autarquia de natureza não-financeira, mas é inevitável se pensar que qualquer recebível se submete a um feixe de gradação sobre sua liquidez, o que requer o registro de uma provisão para créditos de liquidação duvidosa, de forma a ajustar o valor o balanço ao valor provável de recebimento no momento sob análise.

101. A STN, em seu Manual da Dívida Ativa (Portaria STN nº 564/2004, atualizada pela Portaria STN nº 467/2009), já indicava, em 2006, a necessidade de contabilização de uma provisão para recebíveis dessa natureza. O Conselho Monetário Nacional (CMN) determina, por intermédio da Resolução CMN nº 2.682/1999, que as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar por aquela autarquia classifiquem suas operações de crédito em ordem crescente de risco em níveis que variam de AA a H.

102. A unidade técnica consignou em sua proposta de encaminhamento (fls. 2.133):

'6.59.3. Determinar ao Incra que adote providências, no prazo de 60 dias, para reaver os créditos concedidos e registrados na conta 1.2.2.3.1.0000 – Empréstimos Concedidos, operacionalizando cobrança de créditos concedidos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, que consista no mínimo em:

6.59.3.1. inscrição dos créditos vencidos na Dívida Ativa da Fazenda, nos termos do § 3º do art. 2º da Lei nº 6.830/1980;

6.59.3.2. inscrição dos devedores inadimplentes no Cadin, nos termos do art. 1º da Portaria STN nº 685/2006;

6.59.3.3 avaliação da possibilidade de inscrição dos devedores inadimplentes nos principais órgãos de proteção ao crédito, principalmente nos casos em que for constatado fraude ou má fé.'

103. A gestão dos recebíveis é fundamental para o sucesso de uma política pública baseada em concessão de créditos pelos incentivos adversos que pode gerar. O empréstimo a beneficiários de assentamentos é um dos pilares da política de reforma agrária e uma das principais linhas de atuação do Incra.

(...)"

Desta forma, devem ser tomadas providências no sentido de estruturar e programar estes recebíveis, criando formas de coibir a inadimplência e receber os recursos vencidos.

Ressalta-se que recentemente o INCRA ampliou em cinco anos os prazos de financiamento e de carência para pagamento das modalidades do Crédito Instalação, concedido a assentados visando à estruturação das áreas de reforma agrária e ao desenvolvimento de atividades produtivas.

De acordo com o antigo normativo, os assentados teriam que iniciar o pagamento a partir do terceiro ano da aplicação dos recursos. Agora, os beneficiários terão 25 anos para quitar as dívidas, com carência de

oito anos para começarem a pagar as prestações, a contar da data da comprovação da aplicação dos recursos. A medida, constante na Instrução Normativa nº 69, foi publicada no Diário Oficial da União do dia 15/12/2011.

Causa:

Ausência de Planejamento adequado na concessão do crédito instalação.

Manifestação da Unidade Examinada:

Quando instada a se manifestar o INCRA/AL, informou sobre a previsão de criar um plano de ação para registrar uma provisão para créditos de liquidação duvidosa. Ademais a SR-22 oficializou através do memorando nº 258/2011/INCRA/SR-22/GABINETE, em 27/10/2011, o Presidente do INCRA com intuito do cumprimento das determinações do TCU. Devendo haver neste caso um posicionamento do órgão central sobre quais medidas serão tomadas do ponto de vista contábil.

Instada a se manifestar sobre a constatação, por meio da SA nº 201203480.4, de 08/05/2012, a Unidade informou na Reunião de busca conjunta de soluções, ocorrida no dia 15/05/2012, que estão sendo tomadas várias medidas de modo a reprimir os desvirtuamentos do programa, como por exemplo, indiciar os assentados que venderam os lotes.

Mediante apresentação do Relatório preliminar, por meio do ofício nº 18284/2012/CGU-Regional/AL de 28 de junho de 2012, o Gestor do INCRA/AL se pronunciou, por meio de e-mail institucional em 18/07/2012, pela ratificação ao Relatório Anual de Contas, não apresentando manifestação sobre esta constatação específica.

Análise do Controle Interno:

De acordo com as informações prestadas, a Unidade está empenhada em minimizar as fragilidades na execução do programa, devendo portando, apresentar os resultados destas ações, além de solucionar a questão contábil apontada na constatação. Ademais, cabe esclarecer que as informações adicionais prestadas não foram comprovadas documentalmente, devendo, portanto, ser alvo do acompanhamento permanente de providências.

Recomendações:

Recomendação 1:

Articular com a sede do INCRA, providências no sentido de estruturar a cobrança e programar o recebimento de valores, criando formas de coibir a inadimplência dos beneficiados.

Recomendação 2:

Criar um plano de ação, juntamente com a sede do INCRA, para registrar contabilmente uma provisão para créditos de liquidação duvidosa.

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

4.2.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

4.2.1.1. Informação

Informação básica da ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infra-estrutura Básica em Projetos de Assentamento.

Trata-se da Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infra-estrutura Básica em Projetos de Assentamento, cuja finalidade é prover ou recuperar os projetos de assentamento rural de infra-estrutura básica necessária à viabilização do processo produtivo e do desenvolvimento sustentável, e a forma de execução se dá por meio de parcerias federal, estadual ou municipal, bem como execução direta. O montante de recursos executados nesta Ação, no exercício de 2011, está discriminado no quadro abaixo:

Ação Governamental	Despesas Executadas (R\$)	% da Despesa Executada da Ação em relação à despesa Executada do Programa
Implantação e Recuperação de Infra-estrutura Básica em Projetos de Assentamento	7.967.250,25	32,02

4.2.2. Assunto - PROCESSOS LICITATÓRIOS

4.2.2.1. Constatação

Restrições à competitividade na Concorrência Pública 001/2011: não parcelamento do objeto e exigência de vistoria in loco no local onde será realizada a obra.

Trata-se de análise ao processo licitatório INCRA/SR-22/AL/nº 54.360.001024/2011-87, em que foram verificadas restrições a competitividade conforme relatado a seguir.

O Chefe da Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos, mediante demanda levantada pelo Chefe da setorial de obras em infraestrutura do INCRA-22-SR, solicitou abertura de processo administrativo para realização de licitação na modalidade concorrência para contratação de serviços referente à construção de pontes de concreto armado, abertura e recuperação de estradas vicinais em áreas de projetos de assentamentos em Alagoas.

Ocorre que as obras previstas abrangem, no total, cerca de pelo menos 15 localidades diferentes no Estado de Alagoas, apesar disso, não houve previsão de parcelamento de modo a garantir uma maior democratização na partilha do objeto.

Para o caso em concreto, houve contratações de pontes e de estradas vicinais em pelo menos 15 localidades diferentes no Estado, restringindo desta forma a competição, uma vez que poucas empresas se sentiram aptas a executar os dois objetos ou não possuíam capacidade operacional de realizar em várias frentes de trabalho. Tal situação é visivelmente entendida, quando da sessão pública apenas 3 (três) empresas se fizeram presentes, enquanto pelo menos 16 empresas demonstraram interesse e pegaram o edital. Ademais, o interesse inicial elevado se resulta justamente pelo fato dos objetos, em sua individualidade, terem mercado competitivo, enquanto que no conjunto resulta na necessidade de uma maior capacidade operacional.

Ademais, nota-se que no edital, em seu item 11.2.5, “c”, a Administração exigiu a necessidade de visita in loco das empresas interessadas, como requisito para sua habilitação, onerando os participantes previamente com custos de deslocamento e de diárias de profissionais qualificados. Tal situação ocasiona outra forma de restrição à competitividade, haja vista que nem todas participantes se aventurariam nesta jornada onerosa sem a garantia de vitória.

Causa:

O Gestor assumiu o risco pela restritividade do certame. De acordo com o Art. 19. do Regimento Interno: "às Superintendências Regionais compete coordenar e executar as atividades de suas respectivas unidades, na área de sua atuação, definidas no regimento interno do INCRA."

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a se manifestar sobre a constatação, por meio da SA nº 201203480.4, de 08/05/2012, a Unidade não apresentou novas informações.

Mediante apresentação do Relatório preliminar, por meio do ofício nº 18284/2012/CGU-Regional/AL de 28 de junho de 2012, o Gestor do INCRA/AL se pronunciou, por meio de e-mail institucional em 18/07/2012, pela ratificação ao Relatório Anual de Contas, não apresentando manifestação sobre esta constatação específica.

Análise do Controle Interno:

Ressalta-se que este parcelamento dos objetos a serem contratados é obrigatório, sempre que se comprove sua viabilidade técnica e econômica, consoante prevê o art. 23, § 1º da Lei 8666/93:

§1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Tal determinação legal visa tão somente proporcionar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam contudo, fazê-lo com referencia a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade.

Salienta-se que caso exista possibilidade de parcelamento para as contratações, cada etapa há de corresponder a uma licitação distinta, preservada a modalidade para o objeto em licitação ou realizar uma única licitação dividida em lotes, haja vista que na estimativa, para o enquadramento da modalidade licitatória adequada, deverá ser feita em função da integralidade do objeto a ser contratado. Caso contrário a Administração poderá incorrer em fracionamento de despesa, que consiste em dividir as contratações sem obedecer a modalidade cabível para o objeto como um todo ou contratar diretamente, sem licitação, nos casos em que o procedimento é obrigatório.

Tal entendimento já foi alvo de crítica pelo TCU no Acórdão n.º 1494/2003 – Plenário, conforme trecho a seguir:

“Os responsáveis não conseguiram demonstrar a inviabilidade técnica de que fossem feitas licitações distintas para a construção da avenida e das pontes (...) Só se poderia aceitar o não-parcelamento do empreendimento caso se demonstrasse que as interferências de uma obra na outra seriam grandes a ponto de comprometer sua execução.”

Desta forma, verifica-se a ocorrência de restrição a competitividade do certame, devendo o gestor criar mecanismos para que situações como esta não voltem a ocorrer.

Recomendações:

Recomendação 1:

Reavaliar os mecanismos de controles internos existentes com o objetivo de garantir maior competitividade nas licitações desta Superintendência.

Recomendação 2:

Adotar providências com o intuito de cumprir o que determina o art. 23, § 1º da Lei 8666/93, a fim de garantir o parcelamento dos objetos a serem contratados, sempre que se comprove sua viabilidade técnica e econômica.

4.2.2.2. Constatação

Falhas detectadas na fase interna da Concorrência Pública 001/2011.

Em análise ao processo licitatório INCRA/SR-22/AL/nº 54.360.001024/2011-87, verificou-se que os projetos básicos apresentados pela empresa JGR construções Ltda., CNPJ 35.495.522/0001-96, estão todas sem assinatura e sem identificação do engenheiro responsável pelo projeto. Além disso, não foi informado CREA, não consta ART e não consta data da elaboração dos mesmos. Apenas é informado nas plantas presentes que as mesmas são referentes a setembro de 2010.

Ademais os Projetos apresentados mostraram-se insuficientes, desatualizados e sem a devida preocupação com a sustentabilidade ambiental. Além disso, não houve preocupação no processo de apresentar cotações a fim de avaliar o preço de mercado local, ou para ao menos verificar se os preços das planilhas orçamentárias, apresentadas no projeto e utilizadas pela administração na licitação, condizem com os valores usualmente praticados.

Cumprir informar que, após sugestões da Procuradoria Federal Especializada do INCRA/AL, o setor de infraestrutura anexou planilhas do SICRO, sem contudo apresentar comparações destas com o orçamento previsto, ou para verificar, dentro da realidade local qual a variação para com o mercado, haja vista que os valores constantes no SICRO e SINAPI são utilizados como tetos referenciais.

Foi mencionado, ainda, em 03/10/2011, em documento assinado pelo Chefe do setor de infraestrutura do INCRA/AL – fls 501 e 502 do processo nº 54.360.001024/2011-87, de que somente após sugestões proferidas pela Procuradoria Federal Especializada foram assinados e rubricados todos os projetos básicos, bem como suas plantas. Porém, constam nas peças citadas apenas rubricas do Chefe do setor de infraestrutura do INCRA/AL, não havendo assinaturas ou identificação dos responsáveis pelo projeto.

Por fim, cumpre informar que nas localidades dos P.A. São José dos Milagres e P.A. Espírito Santo (fls 385 a 388) não foram apresentados projetos básicos, apenas orçamentos sem identificação de sua origem, contrariando a determinação legal de que as obras devem ser precedidas de projetos detalhados e suficientes para caracterizar a obra e determinar com nível de precisão adequado o seu custo.

Causa:

Deficiências nos controles internos da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a se manifestar sobre a constatação, por meio da SA nº 201203480.4, de 08/05/2012, a Unidade não apresentou novas informações.

Mediante apresentação do Relatório preliminar, por meio do ofício nº 18284/2012/CGU-Regional/AL de 28 de junho de 2012, o Gestor do INCRA/AL se pronunciou, por meio de e-mail institucional em 18/07/2012, pela ratificação ao Relatório Anual de Contas, não apresentando manifestação sobre esta constatação específica.

Análise do Controle Interno:

Conforme definido no art. 6º, inciso IX, da Lei n.º 8.666/1993, o projeto básico deve contemplar o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos construtivos e do prazo de execução. Ou seja, se esses requisitos forem cumpridos a necessidade de modificações decorrentes de projetos mal feitos ou indefinidos serão minimizados.

De acordo com os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

“Antes de realizar o contrato, a Administração desenvolve atividades internas que definem a extensão e o conteúdo dos contratos que serão firmados. A Administração elabora o ato convocatório e define o objeto da licitação; fixa o conteúdo do contrato; promove a convocação dos terceiros interessados, definindo os requisitos e as exigências necessárias à participação e à seleção da melhor proposta. Não se pode conceber que, após desenvolvidas todas essas atividades, a própria Administração delibere alterar o conteúdo do contrato, modificando substancialmente o conteúdo dos deveres impostos ao contratado. Se tal fosse possível, teria de reconhecer-se como desnecessária e inútil a atividade licitatória. Ao expedir o ato convocatório e conduzir a licitação até seu encerramento, promovendo a contratação, a Administração exercitou sua competência discricionária. Bem por isso, não se admite a revogação do contrato administrativo regularmente firmado, ignorando os direitos do particular. A autoridade administrativa exaure sua competência discricionária ao optar pela contratação.

Logo, a modificação unilateral do contrato pressupõe eventos ocorridos ou apenas conhecidos após a contratação. A Administração tem a faculdade de modificar o contrato, mas tendo em vista ocorrências subsequentes à data da contratação. Deverá ter ocorrido uma modificação das circunstâncias de fato ou de direito, motivando a necessidade ou a conveniência de alterar o contrato.”

Verifica-se, portanto, que a elaboração do projeto básico é essencial para o bom planejamento da licitação, evitando aditivos desnecessários. Ademais, as modificações por aditamento, devem apenas atender a fatos supervenientes, que não poderiam ser previstos e que, portanto, faz-se necessário para o atendimento do interesse público. Não se pode utilizar este instrumento da forma como bem quiser, a fim de consertar falhas de planejamento.

Ressalta-se que os projetos básicos devem contemplar os seguintes elementos:

- desenvolvimento da solução escolhida, fornecendo visão global da obra e identificando todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

- subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados

Diante do exposto, verifica-se que no contrato administrativo, a obra é pactuada pelos quantitativos do projeto e os custos unitários estabelecidos, devendo este projeto possuir o nível de detalhamento adequado para subsidiar o contrato a ser firmado.

Recomendações:

Recomendação 1:

Reavaliar os mecanismos de controles internos existentes com o objetivo de que não seja dada publicidade nas licitações em que haja deficiências na fase interna do certame.

Recomendação 2:

Fazer constar nas licitações de obras toda documentação técnica necessária, conforme preceitua a Lei nº 8.666/93.

Recomendação 3:

Apresentar a seguinte documentação ausente no processo nº 54.360.001024/2011-87: ART do projeto; CREA dos responsáveis pelos projetos preliminares; projetos originais assinados; cotações para avaliação do preço de mercado; e projeto básico das localidades dos P.A. São José dos Milagres e P.A. Espirito Santo.

4.2.2.3. Constatação

Imprecisão nos itens previstos no BDI da proposta vencedora da Concorrência Pública 001/2011, poderá causar prejuízo potencial ao erário.

Em análise ao processo licitatório INCRA/SR-22/AL/nº 54.360.001024/2011-87, verificou-se a possibilidade de sobreposição de custos, haja vista o BDI indicado, pela vencedora da Concorrência Pública 001/2011, possuir parcela referente a administração local.

Denomina-se Benefícios ou Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) a taxa correspondente às despesas indiretas e ao lucro que, quando aplicada ao custo direto da obra, proporciona o valor final ou global, ou seja, é o percentual de acréscimo em relação ao custo direto para se obter o preço de venda da construção.

Consubstancia este entendimento o posicionamento do TCU na Decisão 255/1999 TCU - 1ª Câmara que,

ao apreciar o processo TC 006.793/1999-1, definiu o BDI ‘como um percentual aplicado sobre o custo direto para chegar ao preço de venda a ser apresentado ao cliente’. Assim:

$$PV (\text{preço de venda}) = (1 + BDI / 100) * CD (\text{custo direto})$$

Portanto, resta pacífico o entendimento de que o BDI deve ser aplicado sobre o custo direto para que se alcance o preço de venda, a fim de que se acrescente neste o custo indireto e os lucros.

É igualmente pacífico o entendimento de que os tributos PIS, Cofins e ISS incidem sobre o preço de venda, já que são aplicados sobre os valores efetivamente pagos pelo contratante ao contratado.

A fórmula para cálculo da taxa a ser acrescida aos custos diretos de um empreendimento a título de Benefícios e Despesas Indiretas, conforme entendimento firmado pelo TCU, é:

$$BDI = \left[\frac{(1 + AC + S + R + G)(1 + DF)(1 + L)}{(1 - I)} - 1 \right] \times 100$$

onde AC = taxa de rateio da Administração Central;

S = seguros;

R = taxa de risco;

G = garantia do empreendimento;

DF = taxa das despesas financeiras;

I = taxa de tributos;

L = taxa de lucro.

Ressalte-se que, conforme anteriormente exposto, a taxa de BDI deve incidir sobre o custo direto da obra para que se obtenha o preço de venda. Por outro lado, os componentes relativos à tributação encontram-se no denominador justamente porque suas taxas incidem sobre o valor final (ou de venda).

Segundo os preceitos da contabilidade de custos, são custos de produção aqueles gastos incorridos no processo de obtenção de bens e serviços destinados à venda, não incluídas neste grupo as despesas financeiras e as de administração.

O cálculo excessivo do BDI está catalogado como exemplo de ‘sobrepço’ no item 12 do Anexo III do

Manual Fiscobras do TCU, evidenciando indício de irregularidade grave, além de descumprimento ao dispositivo legal.

Com vistas a estabelecer, como parâmetro, o BDI real que deveria ter sido utilizado no Contrato em questão, segue o detalhamento do BDI apresentado pela contratada:

Planilha de Composição do BDI		
ITEM	%	INCIDÊNCIA
Administração Central	3,70	CD – Custo Direto das Obras
Administração Local	3,53	CD – Custo Direto das Obras
Custos Financeiros	1,25	CD – Custo Direto das Obras
Riscos	0,50	CD – Custo Direto das Obras
Seguros e Garantias Contratuais	0,31	CD – Custo Direto das Obras
Lucro	6,55	CD – Custo Direto das Obras
PIS	0,65	CF – Custo Final das Obras
COFINS	3,00	CF – Custo Final das Obras
ISSQN	3,50	CF – Custo Final das Obras
BDI	24,75	CD – Custo Direto das Obras

Considerando as determinações e análises transcritas no Acórdão nº 325/2007 - Plenário que expõe critérios a serem seguidos na composição do BDI, além de consolidar entendimentos anteriores proferidos pela Egrégia Corte de Contas, verificou-se que os itens Administração Central, Despesas Financeiras, Seguros e Garantias, Lucros, PIS/COFINS e ISSQN encontram-se dentro dos parâmetros adequados e aceitáveis. Passemos à avaliação dos itens Administração Local e Riscos:

a) Administração Local

Enquanto os custos relativos à administração central são todos os relativos à manutenção das atividades operacionais da empresa construtora, sendo plenamente aceito na composição do BDI, o item Administração Local, de acordo com decisões já proferidas pelo TCU, não deve fazer parte do BDI, pois

as despesas referentes a esse item são consideradas despesas diretas, e deveriam, portanto, fazer parte da planilha orçamentária da obra. Além disso, em análise à planilha orçamentária do contrato CRT/AL/nº 6000/2011, verifica-se que já existia serviços de administração local nos custos diretos orçados, como por exemplo, nos itens “1.2. – Instalação do Canteiro de Obras” e “2.1. – Locação, Nivelamento e acompanhamento da obra”. Verifica-se, desta forma, a possibilidade de sobreposição de despesas e consequente prejuízo potencial para a administração.

b) Riscos

A parcela de Riscos dentro do BDI serve como uma provisão para ocorrências não previstas em projetos e que podem repercutir no custo da obra, portanto, a taxa de risco representaria dentro do orçamento como uma margem de reserva.

Porém, no caso de obras públicas, formalizado por meio de contratos administrativos, é necessária a existência prévia de projeto básico pelo qual a proposta apresentada deve se orientar assumindo os riscos da avaliação e precificação do projeto, dada por preços unitários e quantitativos especificados. Ademais, a Lei 8.666, prevê diversos instrumentos com o objetivo de garantir o equilíbrio econômico financeiro. Dessa forma, quaisquer alterações nos quantitativos do contrato administrativo poderão ensejar aditivo ao contrato, assim como quaisquer imprevistos poderiam ensejar uma repactuação a ser aprovada pela Administração, minimizando desta forma o risco assumido pela contratada.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a se manifestar sobre a constatação, por meio da SA nº 201203480.4, de 08/05/2012, a Unidade não apresentou novas informações.

Mediante apresentação do Relatório preliminar, por meio do ofício nº 18284/2012/CGU-Regional/AL de 28 de junho de 2012, o Gestor do INCRA/AL se pronunciou, por meio de e-mail institucional em 18/07/2012, pela ratificação ao Relatório Anual de Contas, não apresentando manifestação sobre esta constatação específica.

Análise do Controle Interno:

De acordo com o constatado, a imprecisão do BDI apresentado pela empresa contratada poderá gerar um prejuízo potencial ao erário, devendo ser realizado junto com a empresa contratada uma busca de informações e justificativas para a taxa utilizada.

Recomendações:

Recomendação 1:

Oficiar a empresa contratada, para que sejam detalhados as composições dos custos indiretos da obra em questão, sobretudo, apresentando informações sobre a parcela de risco contida no BDI, bem como, os custos de administração local.

Recomendação 2:

Utilizar, se for o caso, de sua prerrogativa prevista no Artigo 58, Inciso I, que dispõe sobre a permissão de modificar, unilateralmente, seus contratos administrativos, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitando a revisão das cláusulas econômico-financeiras do contrato para que se mantenha o equilíbrio contratual, procedendo o ajuste conforme citado na constatação.

4.2.2.4. Constatação

Imprecisão na definição do regime de execução na Concorrência Pública 001/2011.

Em análise ao processo licitatório INCRA/SR-22/AL/nº 54.360.001024/2011-87, verificou-se a ocorrência de inconsistências no regime de execução escolhido para as obras objeto da Concorrência Pública 001/2011, a qual seria a de empreitada por preço unitário.

A minuta de edital inicial continha a previsão de que o regime de execução das obras em questão seria em empreitada por preço unitário. Todavia, após o parecer da PGF, o Chefe do Setor de Infraestrutura realizou ajustes no edital denominando o regime de execução como se fosse empreitada por preço global.

Ocorre que para se caracterizar como empreitada por preço global o edital deveria ter previsto que as propostas de preços fossem orçadas por etapas (por exemplo: divididos em fundação, superestrutura, acabamento, etc); que os pagamentos fossem realizados após termo de recebimento de cada etapa, independente da periodicidade ou das quantidades medidas; que o licitante tivesse prazo para contestar os projetos, haja vista, que estes assumiriam o ônus por projetos mal formulados.

Salienta-se que de acordo com o item 24.1 do edital, os pagamentos serão realizados por empreitada por preço unitário, haja vista a necessidade de medição e de pagamento por quantidades dos itens unitários devidamente executados.

“Os pagamentos serão processados mediante requerimento de medição (ões) da(s) obra(s), ou de suas etapas, realizadas pela contratada, com uma periodicidade mensal, por preço unitário, de acordo com o cronograma físico-financeiro, por etapas de serviços aprovados, observados os seguintes prazos:

- a) até 15 (quinze) dias úteis contados da data do requerimento feito pela contratada, a fiscalização fará verificação, conferência e emissão do Boletim de Medição da obra ou de suas etapas executadas, com base na qual a contratada apresentará sua fatura;*
- b) até 05 (cinco) dias úteis contados da data de apresentação da fatura, atestada pela fiscalização, será processado o respectivo pagamento.”*

De todo o modo, após iniciado a execução do contrato CRT/AL/nº 6000/2011, de 28/11/2011, de fato os primeiros pagamentos foram realizados em regime de empreitada por preço unitário, sendo necessária a

correção dos termos contratuais.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a se manifestar sobre a constatação, por meio da SA nº 201203480.4, de 08/05/2012, a Unidade não apresentou novas informações.

Mediante apresentação do Relatório preliminar, por meio do ofício nº 18284/2012/CGU-Regional/AL de 28 de junho de 2012, o Gestor do INCRA/AL se pronunciou, por meio de e-mail institucional em 18/07/2012, pela ratificação ao Relatório Anual de Contas, não apresentando manifestação sobre esta constatação específica.

Análise do Controle Interno:

De acordo com o constatado, ocorreu imprecisão quanto o regime de execução devendo ser realizado ajuste nos termos contratuais.

Recomendações:

Recomendação 1:

Formular um termo aditivo a fim de ajustar o regime de execução do Contrato em questão.

5. APOIO ADMINISTRATIVO

5.1. Subárea - ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE

5.1.1. Assunto - CONTROLES INTERNOS

5.1.1.1. Constatação

Ausência de segregação de funções na área de obras e RH.

Em análise aos processos licitatórios de obras do INCRA/AL, verificou-se concentração de funções em um único servidor (SIAPE 1501423).

O servidor citado, com formação em engenharia civil, possui cargo comissionado de Assistente Técnico DAS 102.1, e no processo licitatório INCRA/SR-22/AL/nº 54.360.001024/2011-87 apresentou as seguintes funções:

- Demandante, na função de Chefe da setorial de obras em infraestrutura do INCRA-22-SR;
- Fiscal, enquanto membro da comissão de fiscalização e recebimentos de serviços técnicos e

obras/serviços de engenharia, inclusive substituindo o presidente da comissão em seus impedimentos legais e eventuais. (Ordem de Serviço INCRA/SR-22/G/nº 011/2011, de 17/05/2011);

- Presidente da comissão permanente de licitação (Ordem de Serviço/INCRA/SR-22/G/nº 31/2008, de 06/08/2008)

Tal situação implica em situação de fragilidade, haja vista que o mesmo servidor que solicitou a demanda, conduziu o processo licitatório e é o mesmo que fiscaliza a execução do objeto contratado. Ressalta-se que o fato de haver uma comissão permanente instituída em Ordem de Serviço, para fiscalizações de obras, permite, como foi o caso, que o mesmo servidor do setor de engenharia seja demandante e fiscal da obra.

Em situação análoga, verificou-se ausência de segregação de funções no setor de recursos humanos da Unidade, haja vista que o servidor, SIAPE 1499877, exerce a função de gestor de RH, além de responsável pelo cadastro (recebimento/análise de documentação e registros no sistema) e pela elaboração da folha de pagamento.

Causa:

Deficiências nos controles internos no Setor de Infraestrutura e de Recursos Humanos.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a se manifestar sobre a constatação, por meio da SA nº 201203480.4, de 08/05/2012, a Unidade informou na Reunião de busca conjunta de soluções, ocorrida no dia 15/05/2012, que as deficiências de pessoal da Unidade dificultam a segregação de funções. Ademais, também foi informado que no contrato de obras em questão a fiscalização foi assumida por outro servidor do setor de infraestrutura.

Mediante apresentação do Relatório preliminar, por meio do ofício nº 18284/2012/CGU-Regional/AL de 28 de junho de 2012, o Gestor do INCRA/AL se pronunciou, por meio de e-mail institucional em 18/07/2012, pela ratificação ao Relatório Anual de Contas, não apresentando manifestação sobre esta constatação específica.

Análise do Controle Interno:

Diante das informações prestadas, faz-se necessário que haja uma articulação com a sede do INCRA, afim de solucionar as deficiências de pessoal na 22ª Superintendência. Ademais, cabe esclarecer que as informações adicionais prestadas não foram comprovadas documentalmente, devendo, portanto, ser alvo do acompanhamento permanente de providências.

Recomendações:

Recomendação 1:

Criar mecanismos que permitam a segregação de funções, sobretudo nos dois casos citados na constatação.

Recomendação 2:

Promover a emissão de Ordem de Serviço de Fiscalização específica para cada obra, observando a necessidade da segregação de funções.

Recomendação 3:

Articular junto com a sede do INCRA a convocação de concursos.

5.1.1.2. Constatação

Deficiências nos controles internos adotados no INCRA/AL.

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

I) Ambiente de Controle

O ambiente de controle estabelece a fundação para o sistema de controle interno da Unidade, fornecendo disciplina e estrutura fundamental (COSO, 2006). Deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade).

Conforme registrado no item 9 do Relatório de Gestão do Exercício de 2011, a Unidade indicou na maioria de suas respostas que o ambiente de controle é parcialmente válido ou totalmente válido. Este resultado não foi confirmado por evidências obtidas durante a execução dos trabalhos de Auditoria Anual de Contas do Exercício de 2011, demonstrado por vários pontos negativos na Unidade Jurisdicionada, dentre as quais podem ser destacadas:

a) Ausência de mecanismos de divulgação e conscientização, a todos os níveis da Unidade, acerca da importância dos controles internos;

b) existência e utilização de rede interna (intranet) e externa (internet) para divulgação das principais políticas, notícias, diretrizes, normativos nacionais, porém com deficiências quanto às informações regionais e de interesse local;

c) inexistência de código de ética profissional do servidor e conselho de ética instituídos pela própria Unidade, sendo utilizado como referência o Decreto nº 1.171/1994 que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal;

d) Não existem mecanismos que garantam ou incentivem a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da UJ na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética ou conduta;

e) ausência de segregação de funções nos processos de competência da UJ.

II) Avaliação de Risco

Avaliação de risco é o processo de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da Entidade para determinar uma resposta apropriada.

Em relação a este componente, a Unidade Jurisdicionada indicou na maioria das respostas do Relatório de Gestão de 2011 como parcialmente válido ou totalmente válido. Entretanto, essa informação não é confirmada em razão do INCRA/AL não dispor de identificação clara dos processos críticos, além de não haver um diagnóstico dos riscos nas áreas de licitação e recursos humanos, que permitam detectar a probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-las.

III) Procedimentos de Controle

Procedimentos de controle são as políticas e procedimentos estabelecidos pela administração da Unidade que ajudam a assegurar que as diretrizes estejam sendo seguidas.

Os trabalhos realizados na Unidade nas áreas de licitação e recursos humanos tiveram por objetivo avaliar se os procedimentos estão efetivamente instituídos e se tem contribuído para o alcance dos objetivos estratégicos fixados pela Administração do INCRA/AL.

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

1 - Licitação

1.1 - Pontos Fracos

- a) Ausência de manuais com normas e procedimentos prevendo sistemas de autorizações e aprovações, linhas de autoridade definidos e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas para o setor de licitação. A determinação de procedimentos formais contribui para o fortalecimento dos controles internos e proteção do patrimônio da Unidade;
- b) Inexistência de “checklist” ou fluxogramas, como rotina para assegurar o cumprimento de todas as condicionantes legais vigentes (inclusive para dispensa e inexigibilidade);
- c) Falta de planejamento anual das contratações de forma centralizada, podendo resultar em fracionamento de despesa com fuga da modalidade licitatória adequada;
- d) Ausência de segregações de funções, de forma a evitar que uma mesma pessoa seja, por exemplo, membro da Comissão Permanente de Licitação e fiscal de contrato;
- e) Falta de política de capacitação permanente dos servidores da área de licitação;
- f) falta de sistemática de acompanhamento das alterações na legislação pertinente, bem como de um responsável pela análise e divulgação das mudanças.

1.2 - Pontos Fortes

- a) Análise de mercado, em especial quanto aos preços praticados e amplitude de fornecedores (exemplo, solicitação de propostas de fornecedores, circularização para empresas do setor e consulta ao Sistema de Registro de Preços – SISRP (acesso via SIASG – Rede Serpro)); e
- b) Análise criteriosa das peças constantes no processo pela Procuradoria Federal Especializada.

2) Recursos Humanos

Foram verificados os seguintes pontos fracos:

- a) Inexistência de rotinas para acompanhamento da situação dos servidores cedidos e requisitados, quanto a prazo, prorrogação e regularidade do reembolso pela remuneração do servidor;
- b) falta de segregação das funções de cadastro (recebimento/análise de documentação e registros nos sistemas) e de elaboração da folha de pagamento;
- c) inexistência de rodízio dos servidores/empregados responsáveis pelo seu processamento, com vistas a reduzir/eliminar possibilidades de fraudes; e
- d) Falta de política de capacitação permanente dos servidores da área de pessoal.

Portanto, consideram-se insuficientes os procedimentos de controle adotados pelo INCRA/AL, sendo a avaliação desta equipe de auditoria de que este componente se caracteriza como parcialmente inválido.

Causa:

Deficiências nos controles internos da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a se manifestar sobre a constatação, por meio da SA nº 201203480.4, de 08/05/2012, a Unidade informou na Reunião de busca conjunta de soluções, ocorrida no dia 15/05/2012, que as orientações propostas pela CGU tem sido seguidas e tem aperfeiçoado ano a ano os controles internos da Unidade.

Mediante apresentação do Relatório preliminar, por meio do ofício nº 18284/2012/CGU-Regional/AL de 28 de junho de 2012, o Gestor do INCRA/AL se pronunciou, por meio de e-mail institucional em 18/07/2012, pela ratificação ao Relatório Anual de Contas, não apresentando manifestação sobre esta constatação específica.

Análise do Controle Interno:

De fato os controles internos da Unidade foram aperfeiçoados ao longo dos anos, porém a Unidade ainda não encontra regularidade neste quesito, devendo ser criados mecanismos para melhoramento da Gestão. Desta forma, a situação ora retratada será alvo de acompanhamento permanente de providências.

Recomendações:

Recomendação 1:

Criar Grupo de Trabalho com o objetivo de reavaliar os mecanismos e procedimentos utilizados nesta Superintendência de modo a aprimorar os seguintes componentes de controle interno: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento.

Recomendação 2:

Adotar medidas com vistas a sanar as deficiências detectadas no ambiente de controle e na avaliação de risco, bem como, os pontos fracos existentes nas áreas de licitação e recursos humanos.

5.1.2. Assunto - PROCESSOS LICITATÓRIOS

5.1.2.1. Constatação

Fuga ao processo licitatório, na concessão de suprimentos de fundos para despesas com combustíveis, cujo montante corresponde a R\$ 97.746,44.

O suprimento de fundos é aplicável aos casos de despesas expressamente definidas em lei e consiste na entrega de numerário a servidor previamente designado, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que pela excepcionalidade, a critério do Ordenador de Despesa e sob sua inteira responsabilidade, não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação. Segundo Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, é aplicado nos seguintes casos:

Art . 45. Excepcionalmente, a critério do ordenador de despesa e sob sua inteira responsabilidade, poderá ser concedido suprimento de fundos a servidor, sempre precedido do empenho na dotação própria às despesas a realizar, e que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, nos seguintes casos (Lei nº 4.320/64, art. 68 e Decreto-lei nº 200/67, § 3º do art. 74):

I - para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento; (Redação dada pelo Decreto nº 6.370, de 2008)

II - quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento; e

III - para atender despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em Portaria do Ministro da Fazenda.

A citada excepcionalidade, expressamente exigida como pré-requisito pelo legislador para a utilização do suprimento de fundos, diz respeito às despesas que não possam se subordinar ao processo normal de aplicação, isto é, não seja possível o empenho direto ao fornecedor ou prestador, na forma da Lei nº 4.320/64, precedido de licitação ou sua dispensa, em conformidade com a Lei nº 8.666/93.

Esta exigência visa garantir a observância aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da igualdade, além de garantir a aquisição mais vantajosa para a administração pública. Devendo o ordenador verificar, quando de sua concessão de que não se trata de aquisições de um mesmo objeto, passíveis de planejamento, e que, ao longo do exercício, possam vir a ser caracterizadas como fracionamento de despesa e, consequentemente, como fuga ao processo licitatório.

Para fins legais, considera-se indício de fracionamento dos suprimentos de fundos, a concentração excessiva de detalhamento de despesa em determinado subitem, bem como a concessão de suprimento de fundos a vários supridos, por aquisição de mesma natureza física e funcional, simultaneamente.

Ressalta-se que com a publicação do Decreto nº 6.370, de 1º de Fevereiro de 2008, a concessão e a aplicação de suprimento de fundos deverá ser realizada mediante a utilização do Cartão de Pagamentos do Governo Federal (CPGF).

Em análise aos suprimentos de fundos concedidos no exercício de 2011 na 22ª Superintendência do INCRA, verificou-se a ocorrência de diversas despesas com combustíveis, face às necessárias visitas técnicas de seus servidores no interior do Estado. Tais ocorrências conflitam com a ideia já explicada de excepcionalidade dos suprimentos de fundos, haja vista que faz parte das atividades realizadas pelos setores finalísticos do INCRA, visitas rotineiras aos assentamentos e em potenciais áreas de reforma agrária.

Do quadro a seguir, proveniente de informações colhidas no SIAFI, verificamos o montante de gastos em combustíveis, por meio de Suprimentos de Fundos, nesta superintendência:

Matrícula SIAPE	Cargo	Total pago em 2011
1467792	Engenheiro Agrônomo	1.030,65
1548781	Analista em Reforma e Des. Agrário	1.307,94
0725450	Assistente de Administração	3.153,27
0717529	Motorista Oficial	3.170,29
1527992	Engenheiro Agrônomo	948,30
1549362	Engenheiro Agrônomo	100,37

1548697	Engenheiro Agrônomo	1.182,57
0042019	Motorista Oficial	2.936,02
1474783	Engenheiro Agrônomo	1.019,05
1341555	Engenheiro Agrônomo	260,76
0157961	Motorista Oficial	3.299,66
1551937	Analista em Reforma e Des.Agrário	1.800,98
0725447	Assistente Técnico	1.993,91
0725432	Economista	1.282,59
0157976	Motorista Oficial	1.977,17
0725459	Assistente de Administração	5.116,47
0724480	Motorista Oficial	4.579,12
3501423	Assistente Técnico	2.498,52
0724920	Motorista Oficial	3.370,63
0725410	Engenheiro Agrônomo	403,66
1468016	Engenheiro Agrônomo	669,25
1031751	Fiscal de Cadastro Rural	4.263,75
1031890	Orientadora de Proj. de Assentamentos	500,00
1528144	Engenheiro Agrônomo	800,00
1559241	Técnico Administrativo	800,00
TOTAL		48.464,93

Ademais, foi realizado no exercício de 2011 Licitação na modalidade Pregão Eletrônico, cujo objeto estabelece o fornecimento de Combustíveis na cidade de Maceió/AL (Óleo Diesel e Gasolina), em que se sagrou vencedora a empresa Auto Posto Comendador Ltda., CNPJ 09.280.520/0001-70, no valor estimado de R\$ 68.890,00.

Foram realizados pagamentos, por meio do contrato CRT/AL/nº 2.000/2011, proveniente do pregão supracitado, no exercício de 2011, no montante de R\$ 49.281,51.

Desta forma, as despesas relacionadas ao consumo de combustíveis, pagos em 2011, quando somados os suprimentos de fundos e os valores pagos no contrato CRT/AL/nº 2.000/2011 resultam no montante de R\$ 97.746,44.

Ademais, cumpre ressaltar que de acordo com o Acórdão 6185/2011/TCU, já foi solicitado ao INCRA/AL tomar providências quanto à necessidade de licitação, tendo sido apresentado as seguintes justificativas:

“13. Quanto à utilização do Cartão Corporativo para pagamento de combustíveis, argumentou o responsável que foi acordado na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, o encaminhamento de Ofício às grandes redes de postos de combustíveis no interior do Estado de Alagoas, no sentido de demonstrar as vantagens que os mesmos teriam ao regularizar suas respectivas situações cadastrais e ficarem aptos a contratar com a administração pública não apenas federal, como também estadual e municipal. Além disso, ficaria o Incra/AL, também, encarregado de verificar, no início de cada exercício financeiro, se algum posto no interior do Estado de Alagoas já se encontra apto a ser cadastrado no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) para participar de licitações (fl. 167).

14. Ademais, o responsável alegou que os postos de combustíveis têm se mostrado interessados nas licitações, entrando em contato com a Administração e se mostrando regulares para participarem dos certames (fl. 250).”

Conforme a manifestação dessa Autarquia, fica evidente a dificuldade encontrada para garantir uma competitividade mínima entre os fornecedores de combustíveis, haja vista as limitações de mercado e a recorrência de irregularidades no sistema SICAF. Ademais, conforme já explicitado em outro ponto deste relatório o INCRA/AL possui deficiências no controle de sua frota e na identificação dos veículos abastecidos, tendo inclusive, inconsistências em relatos de viagens.

Desta forma, ante o exposto e após a apreciação pelo setor jurídico desta Superintendência, a fim de averiguar a viabilidade jurídica de utilizar como parâmetros os editais acostados aos autos do processo nº 54360.001202/2011 – 70, o INCRA/AL deverá realizar procedimento licitatório com vistas a garantir o abastecimento regular de sua frota na capital e no interior.

Causa:

Ausência de atitude pró-ativa do gestor em promover processo licitatório adequado. De acordo com o

Art. 19. do Regimento Interno: "às Superintendências Regionais compete coordenar e executar as atividades de suas respectivas unidades, na área de sua atuação, definidas no regimento interno do INCRA."

Manifestação da Unidade Examinada:

Através da Solicitação de Auditoria nº 201203480.2, foi solicitado ao INCRA/AL posicionamento sobre as medidas que estão sendo tomadas para regularização dos gastos com cartões de pagamentos, sobretudo com relação a gastos com combustíveis. Em resposta o INCRA/AL informou, por meio do Memo n. ° 005/2012/INCRA/SR-22/GRUPO DE TRABALHO REGIONAL, de 13/04/2012, o que segue:

"1ª Medida - Com intuito de regularizar corrigir as falhas apontadas pela Auditoria Externa (TCU), fato descrito e relatado no acordo nº 6185/2011/TCU – 1ª Câmara, como também, o que foi sugerido na ATA DA SETORIAL CONTÁBIL Nº 01/2011. Em suma um trecho de grande relevância descrito na ATA: O Responsável pela Setorial Contábil informa (...) em relação ao Suprimento de Fundos serão instituído procedimento e fluxograma de tramitação processual, como também capacitação dos supridos e aqueles que possuem o CPGF, através de treinamento e capacitação. Ou seja, o Responsável pela Setorial Contábil informa que está elaborando um curso de Suprimento de Fundos (SF) e Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) para serem administradas aos servidores que possui CPGF. O Responsável pela Setorial Contábil oficializará a Gestão solicitando que a Senhora M.L. continue na Setorial Contábil para analisar e dar baixa nos processos vigentes de Suprimentos de Fundos. A Senhora M.L informa que não recebeu nenhum treinamento até o exato momento, já houve solicitação de treinamento e capacitação conforme memorando em anexo.

O Responsável pela Setorial Contábil informa o CPGF foi tema do acordo do TCU e Relatório de Auditoria de CGU, lembrando o CPGF é conexo com SF. O Responsável pela Setorial Contábil informa que o Governo do Estado de Alagoas tem um ótimo sistema de controle de combustíveis que chama de Sistema CTF é a solução para o controle e a gestão de abastecimento de frotas de veículos – urbanos e rodoviários. Trata-se de um sistema de controle de abastecimento automático e inteligente que registra, sem a interferência humana, a quilometragem do veículo e a quantidade e o valor do combustível abastecido. Além disso, determina o agendamento dos pagamentos aos postos pelos bancos integrantes do sistema, garantindo a segurança nas operações e reduzindo custos. O responsável pela setorial contábil informa buscará diligenciar nos órgãos competentes as informações inerentes a esse convênio, com intuito de relatar os fatos positivos e negativos a nossa gestão. Então, realizamos diligência ao Setor de Licitação do Estado de Alagoas em que foi fornecido para análises (técnica e jurídica) a cópia da minuta do edital em anexo e a cópia do Contrato em anexo. O objetivo dessa análise é projetar uma licitação para nossa SR, buscando acabar com as fragilidades nos controles de abastecimento de veículos próprios e locados, fato relatado pelo TCU. Como também, reduzindo o excesso de suprimentos de fundos com o CPGF. (...) Foi sugerido a Gestão a seguinte ação a ser implementada: abertura de um processo administrativo para análise da área jurídica, processo este sob nº 54360.001202/2011 - 70. Entretanto, a Douta Procuradoria em seu parecer fls. 155/178, expõe a seguinte conclusão: "Ante as considerações expostas, em razão dos fundamentos apontados nesta peça, esta Procuradoria manifesta-se pela inconstitucionalidade e ilegalidade do procedimento licitatório objetivado no presente processo, opinando, assim, em sentido contrário ao prosseguimento da presente licitação. Recomenda-se, assim, que a contratação seja efetuada nos moldes tradicionais, mediante pregão eletrônico, no sistema de registro de preços de postos de combustíveis situados no Estado de Alagoas."

2ª Medida – Fomos diligenciar nos órgãos de FUNASA/AL e IBAMA/AL, com intuito de obtermos informação de que forma são utilizados os abastecimentos de veículos de sua frota. (...) onde eles forneceram via e-mail todas as peças probantes aos processos licitatórios realizados pelas duntas

administrações, peças essas que foram juntadas ao processo nº 54360.001202/2011 – 70. Junto com essas peças foram também atreladas uma minuta do processo licitatório da SR de Mato Grosso.”. As medidas exposta acima, foi com a intenção do INCRA/AL regularize os gastos com cartões de pagamentos, sobretudo com relação a gastos com combustíveis. (...)este processo será tramitado para Douta Procuradoria, lembrando que Insígnia Procuradora ficou em ajudarmos nessa demanda, analisando as minutas que foram acostadas nos autos. (...)”(SIC)

Instada a se manifestar sobre a constatação, por meio da SA nº 201203480.4, de 08/05/2012, a Unidade informou na Reunião de busca conjunta de soluções, ocorrida em 15/05/2012, que está buscando soluções para o problema em questão e que inclusive tem procurado informações junto a outras Unidades de como estão contornando a dificuldade de licitar com postos de combustíveis no Estado.

Mediante apresentação do Relatório preliminar, por meio do ofício nº 18284/2012/CGU-Regional/AL de 28 de junho de 2012, o Gestor do INCRA/AL se pronunciou, por meio de e-mail institucional em 18/07/2012, pela ratificação ao Relatório Anual de Contas, não apresentando manifestação sobre esta constatação específica.

Análise do Controle Interno:

De fato, a problemática exige soluções e buscar modelos existentes em outras Unidades é uma boa saída. Salienta-se, ainda, que o INCRA deverá estar atento não apenas a compra de combustíveis como também ao controle de sua frota, haja vista problemas detectados nos relatórios de viagens, conforme constatação 2.1.1.1 deste relatório. Desta forma, a situação ora retratada será alvo de acompanhamento permanente de providências.

Recomendações:

Recomendação 1:

Realizar procedimento licitatório com vistas a garantir o abastecimento regular de sua frota de veículos na capital e no interior.

5.1.2.2. Constatação

Licitação para contratação de serviços técnicos com encargos sociais superestimados nos contratos 3.000/2010 e 3.000/2011, gerando prejuízo potencial ao erário no montante de R\$ 80.492,04.

Em análise ao processo INCRA/SR-22/AL/nº 54.360.000070/2012-40, verificou-se a ocorrência de inconsistências nas planilhas de encargos sociais apresentadas pela empresa contratada nos contratos CRT/AL/nº 3.000/2010 e CRT/AL/nº 3.000/2011, haja vista que a mesma é optante pelo Simples Nacional desde 01/07/2007.

O contrato CRT/AL/nº 3.000/2010, foi firmado com a empresa Elimar – Prestadora de Serviços em geral Ltda., CNPJ nº 01.182.827/0001-26, para o fornecimento de mão de obra especializada necessária para

a prestação de serviços terceirizados de apoio às atividades operacionais e administrativas (05 postos de Técnico de Informática), com valor mensal estimado em R\$ 16.263,48. Já o contrato CRT/AL/nº 3.000/2011, foi firmado com a mesma empresa, para o fornecimento de mão de obra especializada de assistente técnico de informática (15 postos de trabalho), com valor mensal estimado em R\$ 25.178,96.

O Simples Nacional é um regime tributário diferenciado, simplificado e favorecido previsto na Lei Complementar nº 123, de 2006, aplicável às Microempresas e às Empresas de Pequeno Porte, a partir de 01.07.2007.

O art. 12 da referida Lei Complementar define o Simples Nacional como um Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. O Simples Nacional implica o recolhimento mensal, mediante documento único de arrecadação, dos seguintes tributos: Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Contribuição para o PIS/Pasep; Contribuição Patronal Previdenciária (CPP); Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Devido às vantagens estabelecidas pela Lei Complementar nº 123, de 2006, a citada empresa recebe isenções e alíquotas diferenciadas dos tributos devidos, repercutindo desta maneira em uma redução significativa no custo de seus encargos sociais. Salienta-se que após ser estabelecido igualdade de condições no certame, as taxas diferenciadas de encargos sociais deveriam ter sido ajustadas, antes da assinatura do contrato, haja vista que devido tais custos não existirem, ocorre prejuízo aos cofres públicos e confere lucro superestimado a empresa.

Em análise técnica realizada pelo Setor de Cálculos do INCRA/AL, em 07/12/2011, quando da apreciação de valores solicitados pela empresa a cargo de acréscimos de serviços e repactuação dos contratos, tal setor realizou aferição dos valores dos contratos em questão e apresentou duas metodologias de cálculo. Ocorre que em uma das metodologias o Setor de Cálculo abordou sobre a possibilidade da empresa ser optante pelo simples, apresentando os seguintes resultados:

Contrato	Categoria profissional	Valor mensal solicitado pela empresa	Valor calculado para a empresa optante pelo simples
CRT/AL/nº 3.000/2010	Técnico de Informática	16.927,24	14.380,55
CRT/AL/nº 3.000/2011	Assistente de Informática	25.268,31	21.107,33
TOTAL		42.195,55	35.487,88

Verifica-se conforme apresentado um prejuízo potencial de :

$42.195,55 - 35.487,88 = 6.707,67$ mensal, ou

$6.707,67 * 12 = 80.492,04$ anual

Causa:

Disfunções estruturais na gestão da unidade examinada, gerando fragilidades nos controles internos do setor responsável pelos ajustes contratuais.

Manifestação da Unidade Examinada:

Instada a se manifestar, por meio da Solicitação de Auditoria nº SA 201203480/2, se existe previsão de repactuações e ajustes nos contratos em questão, haja vista que a empresa ora contratada é optante pelo Simples Nacional, a divisão de administração do INCRA/AL informou, em 19/04/2012, o que segue:

"Os contratos CRT/AL/nº 3.000/2011 e CRT/AL/nº 3.000/2010, existe previsão sim de repactuação, quanto ao ajustes nas planilhas fica a cargo do setor de cálculo."

Instada a se manifestar sobre a constatação, por meio da SA nº 201203480.4, de 08/05/2012, a Unidade não apresentou novas informações.

Mediante apresentação do Relatório preliminar, por meio do ofício nº 18284/2012/CGU-Regional/AL de 28 de junho de 2012, o Gestor do INCRA/AL se pronunciou, por meio de e-mail institucional em 18/07/2012, pela ratificação ao Relatório Anual de Contas, não apresentando manifestação sobre esta constatação específica.

Análise do Controle Interno:

Levando em consideração que o contrato CRT/AL/nº 3.000/2010 está vigente desde 30/04/2010 e o contrato CRT/AL/nº 3.000/2011 desde 24/09/2011, deve ser realizado levantamento dos pagamentos realizados a maior para a empresa Elimar – Prestadora de Serviços em geral Ltda., CNPJ nº 01.182.827/0001-26, a fim de garantir o equilíbrio econômico-financeiro.

Recomendações:

Recomendação 1:

Utilizar de sua prerrogativa prevista no Artigo 58, Inciso I, que dispõe sobre a permissão de modificar, unilateralmente, seus contratos administrativos, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitando a revisão das cláusulas econômico-financeiras do contrato para que se mantenha o equilíbrio contratual, procedendo ao ajuste conforme citado na constatação.

Recomendação 2:

Realizar levantamento dos pagamentos realizados a maior para a empresa Elimar – Prestadora de Serviços em geral Ltda., CNPJ nº 01.182.827/0001-26, desde o começo dos contratos CRT/AL/nº 3.000/2011 e CRT/AL/nº 3.000/2010, afim de garantir o ressarcimento ao erário.

Recomendação 3:

Fazer constar em futuras licitações, previsão de ajuste contratual após a licitação, para corrigir os encargos sociais de empresas que possuem incentivo fiscal.

Certificado de Auditoria Anual de Contas

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



Certificado: 201203480

Unidade Auditada: SUPERINTEND. ESTADUAL DE ALAGOAS-IN CRA/SR-22

Exercício: 2011

Processo: 54360.000151/2012-40

Município/UF: Maceió/AL

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01/2011 a 31/12/2011.

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

Em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203480, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 seja como indicado a seguir, em função da existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações correlatas discriminadas no Relatório de Auditoria.

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

1.1 CPF: ***.614.554-**

Cargo Superintendente Regional de Alagoas no período de 01.01.2011 - 20.06.2011.

Referência: Relatório de Auditoria número 201203480, itens (4.1.2.2, 4.1.3.1, 5.1.2.1, 5.1.2.2, 2.1.1.1).

Fundamentação: A omissão na institucionalização de normativos que definissem procedimentos adequados de fiscalização nas obras do INCRA resultou em fiscalizações deficientes dos Créditos de Instalação concedidos (item 4.1.2.2).

A ausência de Planejamento adequado na concessão do crédito instalação resultou em deficiências no atendimento aos objetivos do Programa 0137 (item 4.1.3.1).

A ausência de atitude pró-ativa do gestor em promover processo licitatório adequado resultou na fuga ao processo licitatório, para aquisição de combustíveis de sua frota (item 5.1.2.1).

A contratação de serviços técnicos com encargos sociais superestimados proporcionou prejuízo potencial ao erário no contrato 3.000/2010 no montante de R\$ 30.560,28 (item 5.1.2.2).

A omissão na criação de mecanismos de controles suficientes proporcionou irregularidades em despesas com Cartões de Pagamentos (item 2.1.1.1).



1.2 CPF: ***.571.064-**

Cargo superintendente Regional de Alagoas no período de 20.06.2011 - 31.12.2011.

Referência: Relatório de Auditoria número 201203480, itens (4.1.2.2, 4.1.3.1, 4.2.2.1, 5.1.2.1, 5.1.2.2, 2.1.1.1).

Fundamentação: A omissão na institucionalização de normativos que definissem procedimentos adequados de fiscalização nas obras do INCRA resultou em fiscalizações deficientes dos Créditos de Instalação concedidos (item 4.1.2.2).

A ausência de Planejamento adequado na concessão do crédito instalação resultou em deficiências no atendimento aos objetivos do Programa 0137 (item 4.1.3.1).

A homologação de processo licitatório com cláusulas restritivas resultou na limitação potencial de possíveis interessados em participar do certame (item 4.2.2.1).

A ausência de atitude pró-ativa do gestor em promover processo licitatório adequado resultou na fuga ao processo licitatório, para aquisição de combustíveis de sua frota (item 5.1.2.1).

A contratação de serviços técnicos com encargos sociais superestimados proporcionou prejuízo potencial ao erário no contrato 3.000/2011 no montante de R\$ 49.931,76 (item 5.1.2.2).

A omissão na criação de mecanismos de controles suficientes proporcionou irregularidades em despesas com Cartões de Pagamentos (item 2.1.1.1).

Maceió/AL, 17 de Julho de 2012.

CLAUDIO PACHECO VILHENA

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de Alagoas

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Relatório: 201203480

Exercício: 2011

Processo: 54360.000151/2012-40

Unidade Auditada: Superintendência Regional do INCRA
em Alagoas/SR-22

Município/UF: Maceió/AL

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

Dentre as principais ocorrências verificadas durante os exames, foram observadas fragilidades na execução da Ação 0427 - Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas, no que se refere à formalização e fiscalização dos processos de concessão de crédito instalação. Além disso, foram identificadas deficiências na contratação de empresa para prestação de serviços por meio de processos licitatórios, especificamente no que se refere aos valores de encargos sociais, com empresa que possui incentivo fiscal.

Verificou-se que as ocorrências relacionadas à execução da Ação 0427 - Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas se devem a deficiências nos controles internos relativos à fase de formalização dos processos e à fiscalização dos produtos gerados a partir do crédito concedido. Visando sanar as ocorrências relativas aos controles relacionados à execução desta Ação, recomendou-se a implantação de mecanismos de controle interno que garantam a formalização dos processos de crédito instalação de acordo com o normativo vigente e adoção de procedimentos de fiscalização que garantam a comprovação da regular aplicação dos créditos concedidos e adoção de medidas corretivas e preventivas na gestão de contratos.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU durante o exercício 2011, verificou-se que de vinte recomendações, a Superintendência adotou providências suficientes para o atendimento de cinco. Outras doze recomendações seguem pendentes, com providências em

Assinatura manuscrita em azul.

andamento, as quais serão monitoradas por meio de Plano de Providências Permanente da Unidade.

No que concerne aos controles internos da Unidade, foram analisadas as áreas de licitação e recursos humanos. Verificou-se que os procedimentos de controle interno adotados nestas áreas, embora sejam suficientes para permitir o acompanhamento das ações das respectivas áreas, não foram capazes de evitar impropriedades nos processos analisados, precisando ser revistos e melhorados, com objetivo de buscar maior aderência à legislação que regulamenta o assunto. Quanto à área de licitação, dentre outros que necessitam de melhorias, foi identificada a inexistência de rotinas e procedimentos que garanta o cumprimento das orientações legais vigentes, falta de planejamento anual de contratações de forma centralizada e ausência de segregação de funções. Já no que se refere à área de recursos humanos, destaca-se a falta de segregação das funções de cadastro e de elaboração da folha de pagamento.

Ressalta-se como boa prática da Unidade durante o exercício de 2011, a redução do estoque de transferências nas situações “a comprovar” e “a aprovar”, resultado dos trabalhos realizados pelo Grupo de Trabalho designado pelo Superintendente Regional com vistas a dar os devidos encaminhamentos a todos os convênios nessas situações. Foi apurado que 25 (vinte e cinco) transferências foram aprovadas e outras sete permanecem com as análises de prestações de contas em andamento.

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 201203478, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:

CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.614.554-**	Ex-Superintendente Regional de Alagoas no período de 01.01.2011 - 20.06.2011	Regular com ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201203480 - Itens 4.1.2.2, 4.1.3.1, 5.1.2.1 e 5.1.2.2, 2.1.1.1
***.571.064-**	Superintendente Regional de Alagoas no período de 20.06.2011 - 31.12.2011	Regular com ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201203480 - Item 4.1.2.2, 4.1.3.1, 4.2.2.1, 5.1.2.1, 5.1.2.2 e 2.1.1.1



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, 23 de julho de 2012



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