

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SUPERINTENDENCIA REG.DO SUL DO PARA-SR/27-E
Exercício: 2014
Município: Marabá - PA
Relatório nº: 201503809
UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO PARÁ

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/PA,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201503809, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 6 de abril de 2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA DO SUL DO PARÁ – SR/27.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 8 a 19 de junho de 2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam



diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 1º de dezembro de 2014, entre a Controladoria-Geral da União – Regional/PA e a Secretaria de Controle Externo do Estado Pará (SECEX/PA) foram efetuadas as seguintes análises:

1. Verificação do atingimento dos resultados quantitativos e qualitativos da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, e da Ação 0427 – Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas, com foco nas questões de auditoria identificadas no ARG – Avaliativa – Estágio de implantação do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI;
2. Análise aos procedimentos destinados à contratação de fornecedores para os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária – Ater, incluindo análise às chamadas públicas e à execução dos contratos.
3. Verificação do atendimento das recomendações da CGU e determinações do TCU nas quais conste expressa a manifestação da CGU sobre seu atendimento e respectivos controles administrativos correlatos.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Trata-se da avaliação da elaboração das peças do Relatório de Gestão 2014, da Superintendência Regional do Incra do Sul do Pará – SR/27, conforme os termos da DN TCU nº 134, de 4 de dezembro de 2013 (e alterações da DN TCU nº 139, de 24 de setembro de 2014) e da DN TCU nº 140, de 15 de outubro de 2014.

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

A partir dos exames, concluiu-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União, para o exercício de 2014, assim como, apresentou os conteúdos obrigatórios nos termos das Decisões Normativas.

Quadro: Identificação da Unidade Jurisdicionada – UJ.

Poder e Órgão de vinculação		
Poder: Executivo		
Órgão de Vinculação: Ministério do Desenvolvimento Agrário		Código SIORG: 17125
Identificação da Unidade Jurisdicionada		
Denominação completa: Superintendência Regional do Sul do Pará		
Denominação abreviada: SR(27)MB		
CNPJ: 00.375.972/0081/45		
Código SIORG: 27615	Código LOA: —	Código SIAFI: 133080
Situação: Ativa		



Poder e Órgão de vinculação	
Natureza Jurídica: Autarquia	
Principal Atividade: Administração Pública em Geral	Código CNAE: 8411-6/00
Telefones/Fax de contato:	(94) 3324-1216 / (94) 3324-1752 / (94) 3324-4120
Endereço eletrônico: Não há.	
Página na Internet: http://www.incra.gov.br	
Endereço Postal: Av. Amazônia, s/n.º – Agrópolis Amapá – CEP 68502-090 – Marabá (PA)	
Unidades Gestoras Relacionadas à Unidade Jurisdicionada	
Código SIAFI	Nome
133081	Unidade Avançada de Tucuruí
133082	Unidade Avançada de São Geraldo do Araguaia
133083	Unidade Avançada de Conceição do Araguaia
373063	Unidade Avançada de Xingu
Gestões Relacionadas à Unidade Jurisdicionada	
Código SIAFI	Nome
37201	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — Incra

Fonte: Relatório de Gestão 2014 do Incra SR/27.

2.2 Avaliação do Macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento

No exercício de 2014, o Incra - Superintendência Regional do Sul do Pará – Marabá – SR/27 foi responsável pela execução de dois Programas de Governo na área finalística, subdivididos em sete Ações de Governo. Tendo empenhado valores no montante de R\$ 64.984.586,82, executado R\$ 8.107.136,13 e inscritos em Restos a Pagar Não Processados o valor de R\$ 56.827.495,09. Durante o exercício foram executadas, ainda, despesas decorrentes de valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores no montante de R\$ 36.383.948,71.

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 140, de 15 de outubro de 2014, e com o intuito de analisar a execução dos principais macroprocessos finalísticos da gestão, consideraram-se as seguintes questões de auditoria:

- a) Ação 211A (Desenvolvimento de Assentamentos Rurais): (i) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes à Ação foram atingidos? (ii) Foi guardada coerência na relação Objeto do Gasto X Finalidade da Ação?
- b) Ação 0427 (Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas): (i) Os resultados quantitativos e qualitativos em relação à Ação foram atingidos? (ii) O estágio atual de implantação do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI encontra-se de acordo com o planejado no âmbito da Autarquia? (iii) O estágio atual de saneamento dos processos individuais de concessão de Crédito Instalação apresenta-se de acordo com o planejado no âmbito da Autarquia?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das ações 211A e 0427, em decorrência da necessidade de atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas.

Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais

A referida Ação tem por finalidade a priorização a partir do levantamento das demandas de infraestrutura, dos projetos de assentamento a serem beneficiados com a implantação



ou com a recuperação de infraestrutura, além da realização de gestão ambiental dos projetos, supervisão, fiscalização e acompanhamento das famílias assentadas na aplicação adequada do Crédito de Instalação, concessão de documentação, e demais ações visando proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos.

Essa Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2066, Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, o qual tem por objetivo aumentar a governança sobre a malha fundiária, gerenciar o ordenamento fundiário por meio dos sistemas cadastrais e cartográficos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), realizar a fiscalização das informações cadastrais da propriedade, controlar a aquisição de imóveis por estrangeiros, proceder à certificação dos imóveis rurais e combater a grilagem de terra pública.

1) Resultados quantitativos e qualitativos da Ação 211A, em especial quanto ao cumprimento da meta financeira planejada constatou-se que não foi superada, uma vez que, a execução ficou abaixo de 80%.

Para o desenvolvimento da Ação 211A, o Incra a divide em dez Planos Orçamentários – PO.

O Planejamento das metas físicas e orçamentárias/financeiras e os resultados alcançados pela SR/27 estão demonstrados nas tabelas seguintes:

Tabela - Informações básicas da Ação 211A – Metas Físicas

2066 - REFORMA AGRÁRIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA			
CÓDIGO/TÍTULO DA AÇÃO	Meta Física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
AÇÃO 211A PO 01 - Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assent. da Reforma Agrária	22	1.139	5.177,27
AÇÃO 211A PO n.º 02 - Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária	5	30	600,00
AÇÃO 211A PO n.º 03 - Fomento à Agro industrialização e à Comercialização - Terra Sol -	1.023	0	0,00
AÇÃO 211A PO n.º 04 - Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento	764	756	98,95
AÇÃO 211A PO n.º 05 - Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária	16	39	243,75
AÇÃO 211A PO n.º 06 - Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Benef. do PNRA	1.770	1.769	99,94
AÇÃO 211A PO n.º 07 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais	41.600	104.445,56	251,07
AÇÃO 211A PO n.º 08 - Implantação e	2.944	6.754	229,42



2066 - REFORMA AGRÁRIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA			
CÓDIGO/TÍTULO DA AÇÃO	Meta Física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento			
AÇÃO 211A PO n.º 09 - Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	21	458	2.180,95
AÇÃO 211A PO n.º 0A - Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento	1.270	0	0,00

Fonte: Relatório de Gestão 2014, Plano de Ação Incra 2014.

Tabela - Informações básicas da Ação 211A – Metas Financeiras/Orçamentárias

2066 - REFORMA AGRÁRIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA					
CÓDIGO/TÍTULO DA AÇÃO	Meta Orçamentária/Financeira				
	Previsão	Fixação dotação Final/ atualizada	Execução Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada/ Fixação (%)
AÇÃO 211A PO 01 - Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assent. da Reforma Agrária	56.886,95	82.461,93	68.621,47	64.675,12	78,43
AÇÃO 211A PO n.º 02 - Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária	326.738,00	89.654,74	82.768,08	49.830,92	55,58
AÇÃO 211A PO n.º 03 - Fomento à Agro industrialização e à Comercialização - Terra Sol -	637.864,90	636.364,90	630.579,55	1.714,65	0,27
AÇÃO 211A PO n.º 04 - Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento	44.907,50	63.835,09	38.749,36	24.499,70	38,38
AÇÃO 211A PO n.º 05 - Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária	10.698,50	10.698,50	3.897,54	3.897,54	36,43
AÇÃO 211A PO n.º 06 - Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Benef. do PNRA	236.365,39	248.038,30	182.523,47	157.898,47	63,66
AÇÃO 211A PO n.º 07 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais	259.974,40	508.123,82	437.904,70	404.847,20	79,67
AÇÃO 211A PO n.º 08 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	27.870.755,73	24.556.886,86	24.544.324,18	5.894.001,88	24,00
AÇÃO 211A PO n.º 09 - Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	12.583,60	62.644,60	27.106,84	27.106,84	43,27
AÇÃO 211A PO n.º 0A - Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento	222.182,70	280.808,70	224.497,74	172.153,36	61,31
TOTAL	29.678.957,67	26.539.517,44	26.240.972,93	6.800.625,68	25,62



1.1. Quanto ao PO 0A, como não há registro de execução física, embora haja registro de execução financeira, no Relatório de Gestão 2014, solicitou-se esclarecimentos ao gestor que respondeu por meio do documento INFORMAÇÃO/Incra/SR-27/DP/nº 011, de 18 de junho de 2015, da seguinte forma:

Haja vista da inconsistência ora informada no Relatório de Gestão exercício 2014, referente à Ação 211A – PO 0A – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento, no quadro 3.3 Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – 3.3.1 Demonstração de Execução Física e Financeira/ Quadro 14: Ações do Macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – Execução Física e Orçamentária.

A nossa Meta Física (valores) era de 1.270 Lote ou Parcela Vistoriada/Supervisionada (und). Equivocadamente deixamos de informar no quadro da Execução Física, o quantitativo de parcelas que foram trabalhadas por esta SR-27 e a Unidade Avançada de Tucuruí, na aludida AÇÃO.

Diante do exposto elaboramos quadro em anexo, para conhecimento de Vossa Senhoria e após encaminhar o presente a Controladoria Geral da União/Controladoria-Regional da União no estado do Pará, em atendimento a solicitação de Auditoria número 201503809/003, de 11/06/2015, para as demais providências cabíveis.

Item	Projeto de Assentamento	Parcelas Vistoriadas
01	Pimenteira	15
02	Escada Alta	30
03	Castanheira	20
04	Boca do Lago	6
05	4 de Junho	10
06	São Francisco	5
07	Primavera do Araguaia	13
08	Castanhal do Araras	5
09	Mamui	4
10	Belauto	412
11	Rio da Esquerda	10
12	Escalada do Norte	196
13	Uxi	18
14	Tarumã	7
15	Coco	19
16	Chico Mendes I	31
17	17 de Abril	39
18	Grande Vitória	4
19	Itacaiunas Açu	9
20	Jardim	5
TOTAL		858

1.2. Quanto ao PO 08 – foi constatada a desproporção entre a meta física executada (229,42%) e a meta financeira realizada (24,00%) devido à inclusão de quantitativo de famílias que não foram efetivamente beneficiadas pelas obras de infraestrutura básica em assentamentos rurais, uma vez que, treze convênios firmados, em 2014, com as prefeituras municipais, não tiveram os recursos liberados em virtude de existências de pendências documentais.

1.3. Quanto ao PO 09 – também foi identificada uma desproporção entre a meta física executada (2.180,95%) comparada à meta financeira realizada (43,27%) em virtude da

contabilização de 386 demarcações topográficas realizadas com a utilização de recursos do programa Terra Legal, do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

Após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da UJ, verificou-se, especialmente naquilo que se refere à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, relativos à Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, planejados ou pactuados para o exercício de 2014, que a Unidade não obteve êxito no desempenho da gestão, destacando-se o Plano Orçamentário de maior relevância da Autarquia, qual seja, o PO 08 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, que apesar de ter superado a meta física, as despesas efetivamente realizadas corresponderam apenas a 24,0% da dotação autorizada. O alto índice de eficácia registrado no Relatório de Gestão de 229,42% deve-se principalmente à contabilização de famílias atendidas com a formalização, no final do exercício de 2014, de convênios com municípios que sequer tiveram tempo hábil de deflagrar os processos licitatórios para a contratação das obras e serviços com a finalidade de cumprir os objetivos pactuados, ou seja, essas famílias efetivamente não tiveram atendidas suas demandas por infraestrutura.

Quanto às metas físicas previstas para o exercício de 2014, cujo planejamento foi elaborado pelo Incra Sede, considera-se que foi subestimada, uma vez que, de dez Planos Orçamentários executados, seis obtiveram alcance superior a 200,0% em discrepância com a consecução de meta financeira que ficaram todos abaixo de 80%.

2) Foi guardada coerência na relação Objeto do Gasto X Finalidade da Ação 211A.

Foi selecionado por amostragem o PO 08 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento que teve no exercício a despesa liquidada no valor de R\$ 5.894.001,88, que representou 86,67% do total de despesa liquidada da referida ação.

Foram analisados os convênios de nºs Siafi 800817 e 800818, cujos valores liberados foram R\$ 2.675.100,00 e R\$ 3.126.497,03 respectivamente. Constatou-se que o objeto do gasto guardou coerência com a finalidade da Ação 211A.

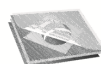
Ação 0427 – Cobrança do Crédito Instalação SR/27 – Incra

Cabe esclarecer que a avaliação deste item foi realizada no âmbito da Avaliação dos Resultados da Gestão – ARG, demandada por meio da Ordem de Serviço nº 201411359, executada na sede da Autarquia, no período de 20 a 31 de outubro de 2014.

O Relatório resultante foi encaminhado à Unidade por meio de Ofício nº 32.905/2014/CGU-Regional/PA/CGU-PR, em 11 de dezembro de 2014. A manifestação da Unidade, foi encaminhada por meio do Ofício/Incra/SR-27/GAB nº 135/2015, de 20 de fevereiro de 2015.

O Crédito Instalação, concedido desde 1985, consiste no provimento de recursos financeiros, sob a forma de concessão de crédito, aos beneficiários da reforma agrária, visando assegurar aos mesmos os meios necessários para instalação e desenvolvimento inicial e/ou recuperação dos projetos do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Com o objetivo de suprir as necessidades básicas, fortalecer as atividades produtivas, desenvolver os projetos, auxiliar na construção de unidades habitacionais e atender necessidades hídricas das famílias dos projetos de assentamento, o Crédito Instalação é



concedido nas seguintes modalidades: Apoio Inicial, Apoio Mulher, Aquisição de Materiais de Construção, Fomento, Adicional Fomento, Semiárido, Recuperação/Materiais de Construção e Crédito Ambiental.

O Crédito Instalação é um importante instrumento na implantação dos projetos de assentamento. Seus valores e modalidades vêm sendo adequados ao longo dos anos de modo a propiciar condições dignas de ocupação, de produção e manutenção das famílias na parcela rural. Em 2005, o Crédito Instalação passou a ter cinco modalidades. Em dezembro de 2008, foram criadas mais duas modalidades: Apoio Mulher - visando promover a inserção e a participação das mulheres na dinâmica produtiva e econômica, bem como contribuir para a igualdade de gênero no meio rural - e o Adicional Fomento, que se destina a consolidar a segurança alimentar das famílias e ao fortalecimento do processo de geração de excedente produtivo.

O macroprocesso foi selecionado por estar estreitamente relacionado à missão institucional da unidade, qual seja: Implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável.

Para este trabalho de avaliação, foram selecionados 70 processos individuais saneados e lançados no Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação - SNCCI, com o objetivo de verificar se a instrução desses processos estava de acordo com o planejado no âmbito da Autarquia, detalhado no Memorando-Circular Conjunto DA/DD/PFE/Incrá nº 502/2011, de 11 de outubro de 2011 e Memorando-Circular Conjunto DA/DD/PFE/Incrá nº 378/2012, de 22 de outubro de 2013 e para verificar, ainda, se o módulo cadastro do SNCCI estava implantado e em funcionamento no âmbito da Superintendência Regional do Incra Sul do Pará – SR27.

1. Os resultados quantitativos e qualitativos em relação à Ação 0427 – Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas não foram atingidos pela Unidade, uma vez que, ocorreu a reformulação da sistemática de concessão de crédito por meio de normativos editados em 2014, tais como, Lei 13.001, de 20 de junho de 2014, Decreto Federal nº 8.256, 26 de maio de 2014, e Nota Técnica nº 03/2014/Incrá/DD. Além disso, os recursos foram centralizados em conta única do Incra Sede e operacionalizados por meio de Agente Financeiro, localizado em Brasília, o que teria contribuído para a baixa liberação de créditos.

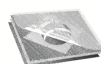
Quadro - Informações básicas da Ação 0427 – Metas Físicas e Financeiras/Orçamentárias.

Ação	Plano Orçamentário	Meta Física (Produto/Unidade)	Meta Física (Valores)	Execução Física	Meta Orçamentária	Provisão Recebida	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Valores Pagos	Restos a Pagar
0427	Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas	Crédito Disponibilizado (famílias)	7.959	361	24.453.040,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Relatório de Gestão 2014, Plano de Ação Incra 2014.

Conforme se observa no quadro acima, no exercício de 2014, a SR/27 alcançou somente a concessão de crédito instalação para 361 famílias, o que representou 4,54% da meta estabelecida que foi de 7.959 famílias a serem atendidas.

Para o baixo desempenho da meta, o Gestor apresentou as seguintes justificativas:



- a) Baixa capacidade operacional da Unidade no levantamento de famílias qualificadas conforme os critérios de elegibilidade de cada modalidade: Apoio Inicial I, Apoio Inicial II, Fomento Operação I, Fomento Operação II, e Fomento Mulher;
- b) O tempo excessivo gasto para regularizar informação registrada, que contenha inconsistência formal, nos cadastros encaminhados ao Incra Sede, que posteriormente são enviados ao Agente Financeiro;
- c) O estágio inicial de implantação e operacionalização do SNCCI.
- d) Apenas dois servidores designados para concessão e fiscalização do crédito instalação.

2. O estágio atual de implantação do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI está em fase de implantação e operacionalização.

O referido sistema foi instituído pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, para operacionalizar a cobrança das diversas modalidades do crédito instalação concedido aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, de acordo com o que determina a Instrução Incra nº 69, de 2 de dezembro de 2011.

Os normativos internos do Incra, em especial Instruções Normativa nº 64, de 21 de outubro de 2010 e 69, de 2 de dezembro de 2011, bem como outros documentos analisados sobre o tema em tela, não estabeleceram prazos para a implantação total ou parcial do SNCCI.

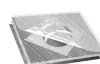
Nas análises realizadas na Superintendência do Incra em Marabá (SR/27) constatou-se que o módulo cadastro está implementado e em operação. Destaca-se, porém, que a funcionalidade “Encerrar Cadastro de Modalidades” (crédito antigo), embora disponível para execução, ainda não está com sua utilização plena, pois depende do avanço dos registros no sistema, estando sujeito a alterações caso sejam verificadas inconsistências no decorrer de sua operacionalização.

Constatou-se ainda que o funcionamento pleno do SNCCI dependia da capacitação dos servidores que iriam operar o sistema. Tal fato foi mitigado, visto que concomitantemente ao trabalho de campo da equipe de auditoria da CGU, observou-se a realização no Incra Marabá (SR/27) de curso de capacitação, ministrado por servidores do Incra Sede, onde sete servidores foram capacitados, tanto na operação do sistema, como no saneamento dos processos individuais de concessão de créditos aos assentados, etapa preparatória para lançamento desses processos no SNCCI, para posterior cobrança ou remissão dos citados créditos, conforme os critérios previstos na Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014.

Convém destacar que três servidores do Incra Marabá já tinham sido capacitados, porém esse número foi insuficiente para realização dos trabalhos, visto que existem mais de quinhentos assentamentos sob a jurisdição dessa unidade do Instituto, o que gerou um montante de mais de setenta mil beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA beneficiados com os créditos concedidos pelo Incra.

Quanto ao módulo ‘cobrança’, foi constatado que se encontra homologado e disponível para operacionalização, entretanto ainda não está plenamente em funcionamento, pois ainda não foram editadas as normas regulamentadoras da cobrança dos créditos específicos, o que somente após, entrará efetivamente em operação.

3. Ausência de planejamento de saneamento dos processos individuais de concessão de crédito instalação.



Para o cadastramento dos processos individuais no SNCCI é necessário o saneamento de tais processos, de acordo com as orientações previstas no Memo./Circular/Conjunto/DA/DD/PFE/Incra/nº 378/2013, de 22 de outubro 2013 e Memo./Circular/Conjunto/DA/DD/PFE/Incra/nº 502/2011, de 11 de outubro de 2011. Até outubro de 2014, o Incra Marabá saneou apenas o processo relativo a um assentamento (PE Campo Dourado no município de Rondon do Pará), onde 56 assentados, de um total de setenta, foram beneficiados com a concessão do crédito instalação, na modalidade apoio inicial. Todos os processos individuais já foram lançados no SNCCI e como atendem aos critérios para remissão da dívida, previstos na Lei 13.001, de 20 de junho de 2014, já foram remidas e providenciadas as baixas dos créditos no Siafi.

Foi constatado, até o encerramento dos trabalhos de campo, que somente o processo de um assentamento havia sido saneado e cadastrado no sistema, de um total de 242 projetos de assentamentos sob a jurisdição da Superintendência Regional do Incra em Marabá. Tal fato decorre da insuficiência do quadro de servidores em relação à demanda de trabalho da unidade examinada. Convém destacar que a Unidade Central do Incra promoveu poucas capacitações aos servidores das superintendências regionais, no caso da unidade de Marabá apenas três servidores estavam capacitados, porém durante a realização dos trabalhos de campo estava em curso uma capacitação promovida pelo órgão central, onde mais sete servidores do Incra Marabá estavam sendo capacitados para sanear os processos individuais e posterior cadastramento no SNCCI.

Importante destacar que no processo saneado constavam todas as documentações necessárias ao saneamento dos processos de concessão do crédito instalação, de acordo com as instruções contidas nos Memo./Circular/Conjunto/DA/DD/PFE/Incra/nº 378/2013, de 22 de outubro 2013 e Memo./Circular/Conjunto/DA/DD/PFE/Incra/nº 502/2011, de 11 de outubro de 2011.

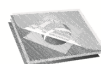
Verificou-se ainda a ausência de planejamento das ações de saneamento, lançamento no sistema, a cobrança e a baixa dos créditos no Siafi. Segundo informações coletadas em campo, terá prioridade para saneamento os processos de concessão de créditos mais recentes e com menos inconsistências, com o objetivo de diminuir o estoque total existente na unidade. No entanto, não existe planejamento com metas estipuladas e prazos definidos para a realização dos trabalhos de saneamento, o que dificulta a mensuração da produção da equipe responsável por esses trabalhos.

Como se observa os trabalhos de saneamento dos processos ainda está numa fase inicial e necessita de um planejamento adequado para que a força de trabalho disponível possa realizar os serviços de forma satisfatória.

2.3 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 140, de 15 de outubro de 2014, e com o intuito de avaliar a regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições realizadas por meio de dispensa de licitação, foram avaliados os atos praticados na execução dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural – Ater, no âmbito do Incra-SR/27, no exercício de 2014.

Os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural – Ater fazem parte do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma



Agrária – Pronater, consubstanciados pela Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, e compreende os serviços de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais.

Os contratos administrativos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) estão inseridos em um ciclo de gestão, que se inicia com o planejamento das contratações, incluindo a identificação do público beneficiário, da demanda de serviços, do objeto e da abrangência geográfica - materializados nas Chamadas Públicas de Ater – e que tem continuidade na seleção de propostas, na contratação das entidades executoras, na execução do contrato, em sua gestão e acompanhamento, no arquivamento do processo e na avaliação da efetividade da prestação de serviços.

Os objetivos principais do Ater são:

- I - promover o desenvolvimento rural sustentável;
- II - apoiar iniciativas econômicas que promovam as potencialidades e vocações regionais e locais;
- III - aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais;
- IV - promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários;
- V - assessorar as diversas fases das atividades econômicas, a gestão de negócios, sua organização, a produção, inserção no mercado e abastecimento, observando as peculiaridades das diferentes cadeias produtivas;
- VI - desenvolver ações voltadas ao uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais, dos agroecossistemas e da biodiversidade;
- VII - construir sistemas de produção sustentáveis a partir do conhecimento científico, empírico e tradicional;
- VIII - aumentar a renda do público beneficiário e agregar valor a sua produção;
- IX - apoiar o associativismo e o cooperativismo, bem como a formação de agentes de assistência técnica e extensão rural;
- X - promover o desenvolvimento e a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário e a integração deste ao mercado produtivo nacional;
- XI - promover a integração da Ater com a pesquisa, aproximando a produção agrícola e o meio rural do conhecimento científico; e
- XII - contribuir para a expansão do aprendizado e da qualificação profissional e diversificada, apropriada e contextualizada à realidade do meio rural brasileiro.

Ademais, a contratação de serviço de Ater é realizada por meio da modalidade de dispensa de licitação, e assim como a execução dos serviços, é regida pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

Para análise foi considerada a questão de auditoria: A contratação e execução de serviços de Ater no exercício de 2014 foram regulares?

Nesse sentido, entre os principais itens de questionamentos levantados, foram considerados os seguintes aspectos: a realização de forma regular na contratação de entidade prestadora de serviço de Ater, de acordo com os princípios da administração pública, tais como: isonomia, impessoalidade, economicidade e publicidade; a realização na forma adequada da execução do contrato e liquidação das despesas; e, ainda, a adequação e suficiência dos controles internos adotados pelo Incra SR/27 na realização do acompanhamento e fiscalização dos contratos de Ater.

O Incra SR/27 promoveu a Chamada Pública nº 01/2014, tendo como objeto a seleção de entidades executoras de assistência técnica e extensão rural para prestação dos serviços de Ater por meio de atividades individuais, coletivas e complementares em projetos de assentamentos da reforma agrária sob jurisdição do Incra SR/27, dando origem a dezesseis contratos de Ater com início de execução no exercício 2015.

Nas análises aos autos processuais da Chamada Pública nº 01/2014 foram verificadas inconsistências, abordadas em pontos específicos deste Relatório de Auditoria, que necessitam das devidas correções.

Na análise da execução contratual, foram considerados os contratos vigentes no exercício de 2014, ainda que originados de chamadas públicas realizadas em exercícios anteriores. Foram selecionados, por critério de materialidade, quatro contratos, todos oriundos da Chamada Pública nº 01/2012, do universo de dezesseis contratos, abrangendo quatro lotes da área de jurisdição do Incra SR/27.

Os contratos selecionados foram: CRT.MB.0000016-12, CRT.MB.0000020-12, CRT.MB.0000022-12 e CRT.MB.0000027-12. Foram detectadas inconsistências na execução desses contratos, com abordagens em pontos específicos deste Relatório de Auditoria.

Em que pese as inconsistências apontadas na análise quanto ao aspecto de seleção de empresas prestadoras de assistência técnica, realizada por meio da Chamada Pública nº 01/2014, e na análise da execução de contratos vigentes no exercício, oriundos da Chamada Pública nº 01/2012, é de se ressaltar também as deficiências e limitações que a Unidade enfrenta quando de sua atuação no âmbito dos serviços de Ater.

Dentre essas limitações e deficiências pode-se citar o reduzido quadro de técnicos na área, combinado com a ausência de capacitação para execução dos serviços, em especial na operacionalização do sistema Siater. Outra situação é quanto a liberação de recursos para pagamento das prestadoras de serviços de Ater, que muitas vezes dependem da liberação do Incra Sede, que não efetua o repasse de maneira tempestiva.

Outro problema enfrentado pela Unidade é referente à falta de comunicação (conexão de internet), que prejudicam a operacionalização do Siater, a exemplo da que ocorreu no primeiro semestre de 2014, com restabelecimento da acessibilidade somente em julho do mesmo ano, conforme informações prestadas pela Unidade auditada.

Dessa forma, é de se ressaltar que não obstante as inconsistências observadas na atuação operacional do Incra SR/27 com relação à execução dos serviços de Ater, seja no processo específico da chamada pública ou nos contratos em execução, verifica-se que a Unidade necessita de adequações conjunturais para a área, no intuito de melhor desenvolver suas atividades.

2.4 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Não houve, no exercício de 2014, determinação expressa em decisão do Tribunal de Contas da União – TCU para exame e acompanhamento pela Controladoria-Geral da União em deliberações dirigidas à Superintendência Regional do Sul do Pará – Incra – SR/27.

No tocante às informações contidas nos quadros do item 8.1, do Relatório de Gestão 2014 da UJ, se referem ao atendimento das determinações exaradas no Acórdão 3.857/2008 – TCU 2ª Câmara, de 30 de setembro de 2008, Processo TC-022.944/2007-8



(PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2006), Acórdão 2.034/2010 – TCU 2ª Câmara, de 4 de maio de 2010, Processo TC-019.573/2008-4 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2007), Acórdão 2.211/2012 – TCU 1ª Câmara, de 24 de abril de 2012, Processo TC-017.895/2009-7 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2008), Acórdão 3.564/2014 – TCU 1ª Câmara, de 1º de julho de 2014, Processo TC-021.237/2010-7 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2009).

Nesses Acórdãos não houve determinação específica ao Controle Interno para ser acompanhada junto à UJ.

2.5 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Trata-se da verificação de rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela Controladoria-Geral da União especialmente quanto à instauração de TCE, à apuração de responsabilidade, ao fortalecimento do controle interno administrativo, assim como, acerca da existência de recomendações pendentes de atendimento que podem impactar a gestão da Unidade.

Com base nas informações registradas no Plano de Providências Permanente e no Relatório de Gestão da unidade auditada, verificou-se que a Unidade mantém uma rotina adequada de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU, contudo foi constatada a carência de pessoal para análise das Tomadas de Contas Especial o que tem contribuído para demora na conclusão dos processos em tramitação na Autarquia.

Cabe informar que foi verificada a existência de doze recomendações não atendidas, de um universo de dezoito recomendações relacionadas no Plano de Providências Permanente, dos quais duas recomendações não atendidas podem impactar a gestão da Unidade.

Estas são referentes à intempestividade na análise de prestações de contas de convênios, oriundos de transferências voluntárias, a exemplo da recomendação nº 111659 que é resultante da auditoria de gestão de 2009, e da outra de nº 37679 que é originária da auditoria de gestão de 2011.

2.6 Avaliação do CGU/PAD

Com a finalidade de verificar a atuação da Unidade no que se refere ao acompanhamento e registro de processos disciplinares instaurados na Unidade foi solicitada informação acerca de normativos internos que regulam o registro de informações no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD.

O gestor se manifestou por meio de Ofício/INCRA/SR-27/G/Nº 568/2015, de 11 de junho de 2015, conforme transcrição a seguir:

“A política de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD, no âmbito deste INCRA está disciplinada pela PORTARIA/INCRA/P/Nº 290 de 26 de agosto de 2008.

Também no intuito de subsidiar o registro das informações no sistema CGU-PAD é adotada a PORTARIA/INCRA/P/Nº 191 de 30 de junho de 2009 cuja dispõe sobre os



procedimentos a serem adotados nas Comissões Disciplinares no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

No que tange os normativos é aplicada a Instrução Normativa CGU nº 12 de 01 de novembro de 2011, a qual regulamenta a adoção de videoconferência na instrução de processos e procedimentos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, visando assegurar os direitos ao contraditório e a ampla defesa, bem como Decreto 5.480 de 30 de junho de 2005 que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Importante destacar que está sendo adotada estratégia pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, qual seja a de realizar permuta entre servidores de outras superintendências de forma que o fato objeto de apuração não seja investigado por servidor lotado na localidade dos fatos, objetivando dessa forma uma maior imparcialidade e lisura nos processos administrativos disciplinares a serem instaurados.

Neste contexto, objetivando a manter um controle dos processos instaurados nesta Superintendência foi emitida Ordem de Serviço/INCRA/SR-27/G/Nº 171/2014 de 11 de agosto de 2014 designando os servidores A.C.A.A. e J.I.M.C para constituir grupo de trabalho responsável pela atualização/registro de informações dos atos disciplinares relacionados aos processos Administrativos Disciplinares – PAD no sistema CGU-PAD no âmbito desta Superintendência Regional – INCRA SR-27.”

Das análises procedidas na Regional do Incra do Sul do Pará – SR/27 foi verificado que a Unidade possui estrutura tecnológica adequada capaz de gerenciar os procedimentos disciplinares instaurados e a devida utilização do sistema CGU-PAD, entretanto apresentam falhas operacionais que comprometem as suas informações.

Em confronto entre as relações de processos administrativos, geradas pelo sistema CGU-PAD e disponibilizadas pelo setor competente da Autarquia, foram verificadas que 26 processos registrados no sistema não constavam na relação disponibilizada pela Unidade, assim como, a existência de 55 processos administrativos formalizados que não foram registrados no sistema CGU-PAD evidenciando fragilidade no acompanhamento de processos instaurados no âmbito da SR/27.

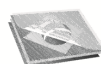
Contudo, cabe ressaltar que essa fragilidade ocorreu em virtude da demora na designação de servidor, sanada somente em agosto de 2014, para atuar de forma tempestiva no registro e acompanhamento de processos instalados na Unidade.

2.7 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Ressalta-se que em reunião realizada entre a SECEX/PA e a Controladoria-Geral da União – Regional/PA, em 1º de dezembro de 2014, foram fixados os conteúdos que seriam examinados durante a realização da auditoria anual de contas.

Nesse sentido, a avaliação de transferências voluntárias foi contemplada para Ação 210S – Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária, contudo esta ação finalística da Unidade não foi executada por meio desta modalidade de transferência, no exercício sob exame.

Deste modo, não foi realizada a avaliação da gestão de transferência voluntária executada pela Superintendência.



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.

Belém/PA, 28 de setembro de 2015.



1 Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária

1.1 Desenvolvimento de Assentamentos Rurais

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Incompatibilidade entre a execução física e a execução financeira de Planos Orçamentários referentes à Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, no âmbito da Superintendência Regional do Sul do Pará.

Fato

Trata-se da análise das informações sobre o atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais no âmbito da Superintendência Regional do Incra do Sul do Pará – SR/27.

Em cotejamento aos dados da execução física e da execução financeira, relativas ao Plano Orçamentário 08 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, foi verificada incompatibilidade entre o alcance da meta financeira (24,00%) e a execução de meta física em 229,42%.

Em razão da significativa execução de meta física em confronto à baixa execução financeira, sem a apresentação no Relatório de Gestão do exercício de 2014 das devidas circunstâncias que determinaram o contexto apresentado, requereu-se a apresentação da relação de convênios vigentes, no exercício de 2014, firmados com as prefeituras municipais.

Da análise constatou-se que existem 37 convênios vigentes, dos quais quinze foram firmados no exercício de 2014, sendo que, treze convênios não tiveram recursos liberados devido à existência de pendências na documentação ou no projeto.

Deste modo, foi solicitada informação ao gestor se havia ocorrido inclusão de famílias não beneficiadas na meta física, o qual se manifestou, por meio do documento INFORMAÇÃO/Incra/SR-27/SERVIÇO DE INFRAESTRUTURA/Nº 25, de 15 de junho de 2015, da seguinte forma:

“A metodologia adotada pelo Incra/Sede para mensuração da meta física tem como parâmetro a publicação dos convênios/contratos no Diário Oficial da União, independente se sua execução se deu no exercício de celebração ou não. Portanto, trata-se de um quantitativo provável de ser alcançado quando da conclusão de todas as obras conveniadas/contratadas. Não há como estimar o quantitativo de famílias beneficiadas de fato no exercício, visto nenhuma das contratadas terem sido concluídas nesse período;

A adoção dessa metodologia se justifica em razão da execução tardia do orçamento federal (da sua aprovação a sua execução) que para nós começa de fato a partir do segundo semestre. A partir daí há todo um trabalho de análise dos projetos, instrução processual, perpassando por vários setores desta Regional, finalizando-se, geralmente, no encerramento do exercício.”

Pelo exposto, foi constatado que, apesar de ter superado a meta física, devido à inclusão de famílias que não foram efetivamente beneficiadas pelas obras, as despesas efetivamente realizadas corresponderam apenas a 24,00% da dotação autorizada, contudo não foi possível precisar exatamente quantas famílias efetivamente foram beneficiadas no exercício de 2014.

Do mesmo modo, no Plano Orçamentário 09 – Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento, foi constatada a existência de desproporção entre as informações sobre a execução física (2.180,95% da meta) em comparação à execução financeira (43,27% da meta).

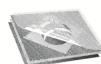
Foi solicitado esclarecimento ao gestor que se manifestou por meio do documento MEMO 154/CARTOGRAFIA, de 16 de junho de 2015, conforme transcrito:

“Em atendimento a solicitação desta Gerência para o detalhamento do uso do recurso de R\$ 27.106,84 em demarcação topográfica, informamos o seguinte:

- 1. A demarcação das 72 parcelas foi feita no PA Terra Roxa, no município de São Félix do Xingu, com a participação de 2 técnicos agrimensores, e 2 auxiliares, todos servidores da SR-27;*
 - 2. Primeiramente foi necessário levantar o perímetro de toda a área da Fazenda Terra Roxa, para que fosse feito acordo com o proprietário, onde ficou acertado que o assentamento seria criado na área de 3.176,1844 ha;*
 - 3. A segunda etapa foi a elaboração do projeto de pré-demarcação e a seleção das famílias;*
 - 4. A terceira fase foi a execução física da demarcação topográfica das parcelas rurais. O ante-projeto previu a demarcação de 72 lotes, e essa foi a quantidade informada a Gerência de Planejamento. Entretanto, no decorrer dos trabalhos, após o levantamento das cercas, estradas e as benfeitorias do proprietário, a quantidade de lotes foi aumentada para 87.*
 - 5. O restante das parcelas:*
 - 136 parcelas no PA Juliana Escalada do Norte;*
 - 46 parcelas no PA Ararajuba;*
 - 204 parcelas no PA Cícero Santiago.*
- Foram demarcadas com recursos do Terra Legal, pois estes projetos eram limítrofes das áreas de regularização fundiária que foram contratadas através de Pregão Eletrônico e colocados no Plano de Trabalho para serem demarcados atendendo a reivindicação dos movimentos sociais em face dos litígios entre os assentados desses PA's e as áreas vizinhas.*
- 6. Dessa forma, a quantidade demarcada totaliza 458 parcelas demarcadas, assim discriminadas:*
 - 72 lotes diretamente pelo INCRA e,*
 - 386 lotes através do Terra Legal.”*

Conforme manifestação, ocorreu a contabilização de 386 demarcações executadas com recursos do programa Terra Legal que não pertence ao orçamento da Superintendência Regional do Sul do Pará – SR/27. Deste modo, a meta física executada foi de 72 lotes, que representou 342,86% da meta prevista.

Causa



Utilização de metodologia de mensuração de metas físicas que inclui quantitativo de famílias que não foram beneficiadas pela obra de infraestrutura, assim como, contabilização de lotes demarcados com recursos não pertencentes à Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício/INCRA SR-27/GAB nº 0721/2015, de 7 de agosto de 2015, o Gestor informou que não há nova manifestação e documentação complementares referentes aos fatos apresentados.

Análise do Controle Interno

Considerando-se que não houve nova manifestação da unidade examinada sobre esta constatação, após a que está transcrita no campo 'fato', a análise do Controle Interno consta registrada no referido campo.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar metodologia de cálculo que possa demonstrar corretamente as metas físicas alcançadas em cada exercício com a finalidade de consignar informações fidedignas no Relatório de Gestão da Superintendência.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Baixo percentual de execução financeira relativo à Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais.

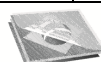
Fato

Trata-se da análise de informações sobre o atingimento das metas financeiras da Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais no âmbito da Superintendência Regional do Incra do Sul do Pará – SR/27.

As metas financeiras previstas e executadas estabelecidas no Relatório de Gestão 2014 seguem detalhadas na tabela a seguir:

Tabela - Informações básicas da Ação 211A - Metas Financeiras/Orçamentárias

2066 - REFORMA AGRÁRIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA					
CÓDIGO/TÍTULO DA AÇÃO	Meta Orçamentária/Financeira				
	Previsão	Fixação dotação Final/atualizada	Execução Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada/ Fixação (%)
AÇÃO 211A PO 01 - Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assent. da Reforma Agrária	56.886,95	82.461,93	68.621,47	64.675,12	78,43
AÇÃO 211A PO n.º 02 - Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária	326.738,00	89.654,74	82.768,08	49.830,92	55,58



2066 - REFORMA AGRÁRIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA					
CÓDIGO/TÍTULO DA AÇÃO	Meta Orçamentária/Financeira				
	Previsão	Fixação dotação Final/atualizada	Execução Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada/ Fixação (%)
AÇÃO 211A PO n.º 03 - Fomento à Agro industrialização e à Comercialização - Terra Sol -	637.864,90	636.364,90	630.579,55	1.714,65	0,27
AÇÃO 211A PO n.º 04 - Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento	44.907,50	63.835,09	38.749,36	24.499,70	38,38
AÇÃO 211A PO n.º 05 - Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária	10.698,50	10.698,50	3.897,54	3.897,54	36,43
AÇÃO 211A PO n.º 06 - Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Benef. do PNRA	236.365,39	248.038,30	182.523,47	157.898,47	63,66
AÇÃO 211A PO n.º 07 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais	259.974,40	508.123,82	437.904,70	404.847,20	79,67
AÇÃO 211A PO n.º 08 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	27.870.755,73	24.556.886,86	24.544.324,18	5.894.001,88	24,00
AÇÃO 211A PO n.º 09 - Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	12.583,60	62.644,60	27.106,84	27.106,84	43,27
AÇÃO 211A PO n.º 0A - Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento	222.182,70	280.808,70	224.497,74	172.153,36	61,31
TOTAL	29.678.957,67	26.539.517,44	26.240.972,93	6.800.625,68	25,62

Fonte: Relatório de Gestão 2014, Plano de Ação Incra 2014.

Em análise à tabela anterior verificou-se que os percentuais de execução das despesas liquidadas e fixadas ficaram todos abaixo de 80%, deste modo, foi solicitado esclarecimento à Unidade, que se manifestou por intermédio do expediente INFORMAÇÃO/INCRA/SR-27/D/INFRAESTRUTURA/Nº 29/2015, de 25 de junho de 2015, conforme transcrito a seguir:

“1. Nos últimos anos tem havido um certo descompasso nas descentralizações de recursos orçamentários e financeiros por parte do Incra/Sede. Ou seja, primeiramente ocorre as descentralizações de créditos orçamentários e num momento posterior, após regular liquidação e apropriação da despesa empenhada, o Órgão efetua a descentralização de recursos financeiros. Salienta-se, porém, que em alguns casos, mesmo após a despesa apropriada, não ocorre a descentralização de recursos financeiros no exercício.



2. Vale salientar que boa parte das metas pactuadas (previsão) foram empenhadas, sendo que as que não foram liquidadas por insuficiência de recursos financeiros, foram inscritas em Restos a Pagar.

3. No caso da PO 08 – Implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento, cuja despesa empenhada somou o montante de R\$ 24.544.324,18 (sem as emendas parlamentares), liquidando-se tão somente o valor de R\$ 5.894.001,88, isto é 24% do total empenhado, a maior parte, relativa à liberação de parcelas de dois convênios, a divergência se explica pelo fato dessa despesa ter sido executada através de 15 convênios e dois procedimentos licitatórios (Concorrência 01/2014 e Tomada de Preços 02/2014).

4. Em relação aos convênios, descentralizaram-se recursos financeiros para somente os dois primeiros celebrados, com a Prefeitura Municipal de Marabá (valor empenhado: R\$ 5.350.200,00), sob nº 800817/2014, e o segundo com a Prefeitura Municipal de Conceição do Araguaia (valor empenhado: R\$ 6.233.678,98), sob nº 800818/2014, cujas primeiras parcelas liberadas somaram R\$ 5.801.597,03. Já para os outros convênios, em razão da demora na instrução processual (aprovação do projeto, análise da instrução pela Procuradoria e a não descentralização de recursos financeiros em tempo hábil), não houve possibilidade de liberação de recursos no exercício.

5. No caso dos procedimentos licitatórios, finalizados já no encerramento do exercício de 2014, os quais geraram dois contratos, cujos valores empenhados somaram R\$ 10.382.730,36, os mesmos ficaram para começarem sua execução neste exercício 2015.”

Pelo exposto, a Unidade informa que a causa do baixo rendimento ocorreu em virtude do descompasso entre a fixação de crédito orçamentário e a descentralização de recursos financeiros pelo Incra Sede às Superintendências Regionais.

1.2 Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas

1.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

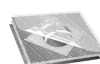
Baixo percentual de execução física relativo à Ação 0427 - Concessão de Crédito Instalação às famílias assentadas.

Fato

Trata-se da análise de informações sobre o atingimento de metas físicas da Ação 0427 – Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas no âmbito da Superintendência Regional do Incra do Sul do Pará – SR/27.

A meta física para concessão de crédito instalação estabelecida, no Relatório de Gestão do exercício de 2014 da Unidade, foi de 7.959 famílias, nas modalidades previstas no Decreto Federal nº 8.256, de 26 de maio de 2014, distribuídos conforme a seguir:

- a) Modalidade Apoio Inicial I: 456 famílias;
- b) Modalidade Apoio Inicial II: 379 famílias;
- c) Modalidade Fomento – operação I: 2.569 famílias;
- d) Modalidade Fomento – operação II: 2.055 famílias;
- e) Modalidade Fomento Mulher: 2.500 mulheres.



Contudo, a execução física foi de 361 famílias beneficiadas na modalidade Apoio Inicial I, o que representou 4,54% do total previsto. Em virtude da baixa efetividade foi solicitado esclarecimento ao Gestor, que se manifestou, por intermédio de INFORMAÇÃO/INCRA/SR-27/D/SEVIÇO DE INFRAESTRUTURA/Nº 25/2015, conforme transcrito a seguir:

“O Novo Crédito da Reforma Agrária encontra-se em implantação, somente no final do mês de maio do ano de 2014 foi que se começou a discutir como esse crédito seria operacionalizado culminando na publicação da NOTA TÉCNICA Nº03/2014 em 21 de julho de 2014.

O Sistema Nacional de Cobrança e Concessão do Crédito Instalação (SNCCI), ainda encontra-se em desenvolvimento e no ano de 2014 na época das primeiras concessões de crédito instalação modalidade Apoio Inicial I foram encontradas diversas inconsistências e dificuldade operacionais que inviabilizaram o atendimento das metas.

O SNCCI é gerido pelo INCRA SEDE, o que dificulta muito o acompanhamento da liberação dos créditos pela Superintendência, alguns beneficiários não tiveram acesso ao crédito devido à rejeição cadastral pelo agente financeiro, na maioria das vezes por letras faltando em nomes ou datas de nascimentos incorretas, problemas até o momento não resolvidos.

Além disso, o Decreto 8.256 de maio de 2014 estabelece diversos requisitos para que os beneficiários acessem as diversas modalidades do crédito instalação.

Para que as condições de acesso aos créditos fossem verificadas seria necessário que as Superintendências realizassem o amplo levantamento ocupacional, determinando quais beneficiários estariam aptos a receber as modalidades, atividade impossível de ser realizada tendo em vista que a SR(27) possui aproximadamente 70.717 famílias assentadas em 4.625.731 ha e em torno de 150 servidores, sendo que destes apenas 2 trabalham exclusivamente com concessão e fiscalização do crédito instalação.

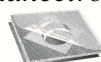
Atualmente, devido a nossa baixa capacidade operacional, para o levantamento da demanda qualificada do crédito instalação, a SR(27) conta com o trabalho das prestadoras de assistência técnica.

Pelos motivos citados apenas 361 créditos instalação foram operacionalizados no exercício de 2014.”

Foi solicitada informação complementar quanto à sistemática de acompanhamento/fiscalização da liberação e aplicação de créditos concedidos aos beneficiários. A Unidade se manifestou conforme segue:

“De acordo com a NOTA TÉCNICA Nº 03/2014 para os créditos instalação modalidades Apoio Inicial I e II o acompanhamento e fiscalização se darão da seguinte forma: após o Agente Financeiro informar ao INCRA SEDE sobre os débitos realizados pelos beneficiários, o INCRA SEDE disponibilizará para as Superintendências, via SNCCI, informação sobre a efetiva utilização dos recursos (débitos realizados) e com base nestes dados o a Superintendência finalizará a aplicação do crédito na modalidade utilizada.

Para as modalidades Fomento e Fomento Mulher o acompanhamento e fiscalização obedecerá ao seguinte rito: prestadora de ATES elabora projeto produtivo definindo onde o recurso será aplicado, o Agente Financeiro informará ao INCRA SEDE sobre



os débitos realizados pelos beneficiários, o INCRA SEDE disponibilizará para as Superintendências, via SNCCI, informação sobre a efetiva utilização dos recursos (débitos realizados) e finalizando a prestadora de ATES elabora Laudo de encerramento da aplicação do crédito na modalidade utilizada.

Além disso, a NOTA TÉCNICA N°03/2014 disciplina que:

86. Qualquer irregularidade na aplicação dos recursos com Crédito Instalação acarretará, independentemente de outras medidas legais, na tomada das seguintes providências:

I . Se praticada pelo servidor do INCRA, o Superintendente Regional, sob pena da responsabilidade, determinará a instauração imediata de processo disciplinar, sem prejuízo de ação penal e cível cabíveis;

II. Se praticada pelo assentado do PA, o mesmo ficará impedido de receber quaisquer outros benefícios, e a superintendência regional adotará as seguintes ações:

- a. Comunicação do fato à Superintendência da Polícia Federal;*
- b. Representação perante o Ministério Público Federal;*
- c. Adoção de medidas legais, visando reparação do dano causado ao erário; e*
- d. Adoção de medidas administrativas visando responsabilizá-lo pelo ato praticado, com conseqüente juntada da documentação ao processo individual*

III. Se praticado por terceiros ou instituição financeira deverão ser adotados os procedimentos previstos nas alíneas a, b e c de inciso II.”

Em que pese as dificuldades informadas pelo Gestor é necessário enviaar esforços no sentido de providenciar treinamento adequado aos servidores responsáveis pela operacionalização do sistema SNCCI para o eficiente acompanhamento/fiscalização da liberação e aplicação de créditos concedidos aos beneficiários.

Causa

A baixa efetividade das metas física e financeira ocorreu em virtude da alteração, introduzida no exercício de 2014, nos normativos que regulamentam a Concessão de Créditos Instalação, assim como, das fases de implantação e de operacionalização do Sistema Nacional de Cobrança e Concessão do Crédito Instalação (SNCCI).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício/INCRA SR-27/GAB nº 0721/2015, de 7 de agosto de 2015, o Gestor informou que não há nova manifestação e documentação complementares referentes aos fatos apresentados.



Análise do Controle Interno

Considerando-se que não houve nova manifestação da unidade examinada sobre esta constatação, após a que está transcrita no campo 'fato', a análise do Controle Interno consta registrada no referido campo.

Recomendações:

Recomendação 1: Designar servidores suficientes para atuarem na concessão e fiscalização do Crédito Instalação, assim como, providenciar cursos de capacitação para operacionalização do Sistema Nacional de Cobrança e Concessão do Crédito Instalação (SNCCI).

1.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de planejamento das ações de saneamento dos processos individuais de concessão do crédito instalação e de cadastramento dos dados no SNCCI.

Fato

Cabe esclarecer que a avaliação deste item foi realizada no âmbito da Avaliação dos Resultados da Gestão – ARG, demandada por meio da Ordem de Serviço nº 201411359, executada na sede dessa Autarquia, no período de 20 a 31 de outubro de 2014.

O Relatório resultante foi encaminhado à Unidade por meio de Ofício nº 32.905/2014/CGU-Regional/PA/CGU-PR, em 11 de dezembro de 2014. A manifestação da Unidade, foi encaminhada por meio do Ofício/Incra/SR-27/GAB nº 135/2015, de 20 de fevereiro de 2015.

Em avaliação realizada no estágio atual de saneamento dos processos individuais de concessão do crédito instalação e o respectivo cadastramento no Sistema Nacional de Cobrança e Concessão do Crédito Instalação – SNCCI, constatou-se a ausência de planejamento dessas ações, com metas quantitativas, prazos e força de trabalho necessária para o atingimento dessas metas. Tal planejamento se faz necessário em virtude da grande quantidade de processos de concessão de crédito instalação sob a responsabilidade da Superintendência Regional do Incra em Marabá – SR27.

Além de servir de instrumento de monitoramento e controle, o planejamento das ações de saneamento servirá também para otimizar a utilização da força de trabalho da Unidade auditada, visto que a deficiência no quadro de pessoal é um dos entraves para que os trabalhos de saneamento dos processos individuais de concessão do crédito instalação sejam realizados com maior celeridade.

Causa

Ausência de planejamento e de pessoal capacitados para realizar o saneamento dos processos de crédito instalação.

Manifestação da Unidade Examinada



Instada a se manifestar, por meio do Ofício nº 32.905/2014/CGU-Regional/PA/CGU-PR, em 11 de dezembro de 2014, o gestor não apresentou manifestação sobre os fatos apontados, limitando-se a informar, por meio do Ofício/Incra/SR-27/GAB/Nº 135/2015, de 20 de fevereiro de 2015, as providências que serão adotadas para sanar a constatação, conforme transcrito abaixo:

“Com relação à recomendação 1 – Esta superintendência articule junto ao INCRA – Sede no sentido de que seja reforçado o quantitativo de pessoal do Setor de Crédito, com vistas a atender a demanda de saneamento dos processos individuais de concessão de crédito instalação, através de mutirões periódicos realizados com a presença de servidores de outras superintendências.

Com relação à recomendação 2 – considerando-se a quantidade de servidores capacitados para realizarem o saneamento dos processos, bem como a natureza complexa deste trabalho, informo que a SR-27 tem capacidade de sanear 30 processos individuais mensais.”

Análise do Controle Interno

As alegações apresentadas pelo gestor apenas reforçam a constatação e não foram apresentados elementos necessários para elidir os fatos apontados. No entanto foram apresentadas as providências adotadas para sanar a constatação, as quais deverão ser acompanhadas pelo controle interno.

Recomendações:

Recomendação 1: Articular junto ao Incra Sede o reforço no quantitativo de pessoal com vistas a atender a demanda de saneamento dos processos individuais de concessão do crédito instalação.

Recomendação 2: Realizar o planejamento das ações de saneamento dos processos individuais de concessão do crédito instalação e o respectivo lançamento no Sistema Nacional de Cobrança e Concessão do Crédito Instalação - SNCCI, com prazos e metas a serem atingidas pelos servidores responsáveis por essas atividades.

2 Agricultura Familiar

2.1 Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária

2.1.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de garantia nos contratos de execução das atividades de Ater.

Fato

Em análise aos contratos de Ater de nºs CRT.MB.00016-012, CRT.MB.00027-12, CRT.MB.00023-2012 e CRT.MB.00020-012, todos resultantes da Chamada Pública nº 01/2012, todos vigentes no exercício de 2014 consta a exigência da garantia, na cláusula décima segunda, em obediência ao art. 56, § 1º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. As garantias podem ser nas modalidades: caução em dinheiro ou título da dívida pública, seguro garantia e/ou fiança bancária e devem corresponder a 5% do valor total da Nota de Empenho.



No entanto, verificou-se a ausência de documentação comprobatória de garantias contratuais apresentadas pelas empresas prestadoras dos serviços de Ater, contrariando a previsão contratual anteriormente citada.

O Incra SR/27, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR 27/G/Nº 611/2015, de 19 de junho de 2015 apresentou a seguinte manifestação:

A garantia do contrato 016/2012 foi entregue pela prestadora de serviço recentemente, por esse motivo ainda não se encontra no processo, segue cópia em anexo. A prestadora de serviço Assistec, executora do contrato 027/2012, comunicou ao setor de ATES que está providenciando a garantia para adequação contratual.

Em sua manifestação o Incra SR/27 apresentou cópia da Carta de Fiança nº 2427-01, no valor de R\$133.399,00, emitida em 17 de junho de 2015 por Infinite Bank com vencimento em 31 de dezembro de 2015, em favor da empresa Rural Norte Desenvolvimento Rural Ltda. – ME, CNPJ nº 04.373.908/0001-00, tendo como objeto da fiança a “*Garantia de Prestação de Serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental – ATES a trabalhadores rurais assentados, no âmbito da Superintendência Regional do Sul do Pará – SR/27, Processo nº 56000.000001/2012-66, Edital de Chamada Pública INCRA/SR-27 nº 001/2012, em conformidade com o 2º Termo Aditivo datado em 31/12/2014 ao Contrato nº 016/2012, firmado em 31/12/2012.*”

Esse documento mostra que a contratação da garantia ocorreu no decorrer da execução contratual, somente em 17 de junho de 2015, sendo que os períodos anteriores – exercícios de 2013, 2014 e parte de 2015 – o contrato nº 016/2012, firmado em 31 de dezembro de 2012, foi executado sem qualquer garantia, não tendo sido respeitada a citada cláusula décima segunda.

No que diz respeito aos demais contratos oriundos da Chamada Pública nº 01/2012, o Incra SR/27, não apresentou documentação que comprovasse a celebração de garantias, nem apresentou justificativas para a impropriedade apontada, consoante a solicitação realizada pela CGU-Regional/PA.

Dessa forma, face as pendências originárias da ausência de garantias exigidas pelos termos contratuais, além do art. 56, § 1º da Lei nº 8.666/1993, os contratos a seguir relacionados ainda se encontram sem qualquer garantia vinculada: 015/2012, 017/2012, 018/2012, 019/2012, 020/2012, 021/2012, 022/2012, 023/2012, 024/2012, 025/2012, 026/2012, 027/2012 e 028/2012.

Causa

Em que pese a existência de procedimentos/rotinas de controles, bem como, a designação de servidores responsáveis não foi exigida a apresentação de garantia de contrato.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Ofício/INCRA SR-27/GAB nº 0721/2015, de 7 de agosto de 2015, o Gestor informou que não há nova manifestação e documentação complementares referentes aos fatos apresentados.

Análise do Controle Interno

Considerando-se que não houve nova manifestação da unidade examinada sobre esta constatação, após a que está transcrita no campo 'fato', a análise do Controle Interno consta registrada no referido campo.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar providências junto às prestadoras contratadas no sentido de apresentar documentação comprobatória de garantias dos seguintes contratos: CRT.MB.00015/2012, CRT.MB.00017/2012, CRT.MB.00019/2012, CRT.MB.00020/2012, CRT.MB.00021/2012, CRT.MB.00022/2012, CRT.MB.00023/2012, CRT.MB.00024/2012, CRT.MB.00025/2012, CRT.MB.00026/2012, CRT.MB.00027/2012, CRT.MB.00028/2012.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Ausência de cotação de preço ou pesquisa mercadológica com base nas convenções e dissídios coletivos das categorias de profissionais envolvidas nos serviços de Ater.

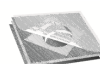
Fato

Na análise ao processo referente à Chamada Pública nº 01/2014, realizada pelo Incra SR/27, foi verificado que não consta documento equivalente à cotação de preços ou pesquisa mercadológica que tenha levado em consideração, na obtenção dos valores dos itens que compõem os custos dos serviços de assistência técnica, as convenções ou dissídios coletivos das categorias profissionais envolvidas.

Deste modo, foi solicitado esclarecimento ao gestor que, por meio do Ofício INCRA/SR-27/G/Nº 586/2015, de 16 de junho de 2015, apresentou a seguinte justificativa:

“Conforme apontado no edital da chamada pública 01/2014, no item COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS, para obtenção dos valores dos itens que compõem o custo de um serviço de assistência técnica, foi levada em conta a Lei 4.950-A/66. A mesma define para jornada diária de 08 (oito) horas dos profissionais de nível superior, 8,5 salários mínimo (sic) vigente no País, conforme orientação do CREA. Este valor é superior ao dissídio coletivo de outras categorias profissionais que não são ligadas ao CREA”.

Consoante a manifestação apresentada, o Incra SR/27 baseia-se na Lei nº 4.950-A, de 22 de abril de 1966, para definição dos valores que servem de base para remuneração dos técnicos envolvidos nos serviços de Ater. A Lei 4.950-A/1996 dispõe sobre a remuneração de profissionais diplomados em Engenharia, Química, Arquitetura, Agronomia e Veterinária estabelecendo o piso das referidas categorias e, portanto, não envolve outras categorias profissionais que também participam da execução dos serviços de Ater, inclusive aquelas de nível médio.



A Unidade informa, ainda, que o valor praticado pela citada lei é superior ao dissídio coletivo de outras categorias profissionais não ligadas ao CREA, porém, sem apresentar a devida documentação comprobatória.

O § 2º, art. 3º da Portaria/Incra 581, de 20 de setembro de 2010, dispõe: “*Para fins de obtenção dos valores dos itens que compõe o custo de um serviço deverão ser respeitadas as **Convenções ou Dissídios Coletivos** da categoria profissional envolvida e realizada cotação ou pesquisa mercadológica na área de abrangência da Superintendência Regional, onde será lançada a chamada pública.*” (nosso grifo)

Embora a Lei 4.950-A/1966 estabeleça o piso para os profissionais de Engenharia, Química, Arquitetura, Agronomia e Veterinária, não se pode afirmar se para estas e outras categorias que executam serviços de Ater, inclusive as de nível médio, não tenha ocorrido qualquer reajuste por conta de convenções ou dissídios coletivos, como exigido no art. 3º da Portaria/Incra 581, de 20 de setembro de 2010.

Dessa forma, faz-se necessária a cotação ou pesquisa mercadológica para as categorias envolvidas nos serviços de Ater, conforme definido na Portaria/Incra 581, no intuito de evitar possíveis prejuízos financeiros aos profissionais contratados pelas empresas prestadoras de serviços.

2.1.1.3 INFORMAÇÃO

Ausência da planilha detalhada da composição de custos no processo da Chamada Pública nº 01/2014.

Fato

Em análise realizada nos autos do processo nº 54600.000961/2014-98, relativo à Chamada Pública nº 01/2014 realizada pelo Incra SR/27, que teve como objeto a contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural - Ater, no valor global de R\$119.126.001,50 para execução em 22 lotes, foi verificado que no projeto básico não consta planilha de composição dos custos com detalhamento dos serviços a serem executados, de modo a melhor aferição dos serviços a serem prestados por parte das entidades contratadas.

Instada sobre a ocorrência, o Incra SR/27, apresentou a seguinte manifestação:

O certame refere-se a melhor técnica apresentada pelas prestadoras concorrentes e não o menor preço, desta forma a planilha de custos é um instrumento usado pela comissão de chamada pública para definir os valores dos serviços de cada lote disponível. O resumo dos custos encontra-se nos autos do processo, sendo que a planilha dos custos na forma impressa é de difícil compreensão devido ao seu tamanho, estando os formatos digitais disponíveis a quem solicitar, estamos disponibilizando a comissão da CGU, em formato digital, todas as planilhas de composição dos custos da chamada pública 01/2014.

De fato, o Incra SR/27 disponibilizou as planilhas eletrônicas em arquivo Excel, contendo orçamento de cada lote objeto da Chamada Pública nº 01/2014, após a Solicitação de Auditoria. Entretanto, se faz necessário ressaltar que o orçamento de um empreendimento é item fundamental na composição de um processo onde, embora seja um certame de dispensa de licitação, é realizada uma concorrência e seus fornecedores precisam de todos os itens necessários para o oferecimento de suas propostas, especialmente no que diz respeito às condições financeiras do projeto.



A Unidade deixou de cumprir com os ritos processuais regulamentares relativos à Chamada Pública nº 01/2014, ao omitir em seu projeto básico a composição detalhada dos custos dos serviços de Ater, com as especificações devidas. A ausência de planilha de composição de custos detalhada inibe a transparência do certame, especialmente se levarmos em consideração o alto valor licitado.

2.1.1.4 INFORMAÇÃO

Publicação do Edital da Chamada Pública nº 01/2014, sem parecer prévio da Procuradoria Federal Especializada do Incra.

Fato

Na análise realizada nos autos do processo nº 54600.000961/2014-98, relativo à Chamada Pública nº 01/2014 realizada pelo Incra SR/27, que teve como objeto a contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural - Ater, foi verificado que o Incra SR/27 emitiu a minuta do Edital da referida Chamada em 24 de outubro de 2014, cuja publicação no Diário Oficial da União ocorreu em 31 de outubro de 2014. Verificou-se, no entanto, que a Procuradoria Federal Especializada do Incra emitiu o PARECER/INCRA/SR-27/R/Nº 138/2014 somente em 21 de novembro de 2014.

Dessa forma percebe-se a incompatibilidade cronológica entre a data de publicação do edital e o parecer jurídico, que analisa e aponta as inconformidades formais e legais do processo.

Questionada sobre a ocorrência, o Incra SR/27, apresentou a seguinte manifestação:

“A publicação do edital em 31/10/2014, anterior a emissão do Parecer da Procuradoria Federal Especializada do INCRA, emitido em 21/11/2014, ocorreu devido ao prazo limite para empenho para o exercício 2015 que era o dia 05/12/2014. Caso o edital não fosse publicado no dia 31/10/2014 (o edital deve ficar aberto no mínimo 30 dias) não haveria mais tempo hábil para análise dos documentos e das propostas apresentadas, assim como, para definir as vencedoras e consequentemente efetuar os empenhos correspondentes (prazo do exercício 05/12). Caso a Procuradoria Federal Especializada do INCRA apontasse alguma inconsistência que necessitasse de ajuste pela comissão de chamada pública, o mesmo seria submetido a correção e o edital seria republicado. Como não houve por parte da PFE questionamento que necessitasse de alteração do edital e consequente relançamento do mesmo a comissão deu prosseguimento ao certame.”

A manifestação apresentada pelo Incra SR/27 confirma a impropriedade apontada.

A principal alegação da Unidade para a impropriedade apontada diz respeito ao curto período para alocação dos recursos destinados à Chamada Pública nº 01/2014, a serem aplicados no exercício de 2015, que tinha como data limite o dia 5 de dezembro de 2014.

Observa-se que o Incra SR/27 adotou uma prática temerária para atingir a celeridade processual necessária à efetiva utilização dos recursos de Ater. Contudo, a Unidade não buscou os meios mais apropriados para a obtenção de êxito do certame, de forma mais segura e eficiente, com planejamento adequado ao cumprimento integral de todas as etapas que um certame dessa natureza requer.

Não obstante, verificou-se que a Procuradoria Federal Especializada apontou falhas/inconsistências formais, conforme o PARECER/INCRA/SR-27/R/Nº 138/2014,



item 6 – “Das alterações a serem efetuadas na Minuta da Chamada Pública e seus anexos” (fls. 211 a 213) e em sua “Conclusão” cujo fechamento assim se reporta: ... *necessário se faz o satisfatório saneamento das inconsistências apontadas no bojo dos autos, adequando-se a instrução processual aos procedimentos e exigências estabelecidas na legislação de regência, após o que estará o processo apto para prosseguimento.*

Todavia, em que pese a recomendação formulada pela Procuradoria, não consta dos autos qualquer publicação de errata do Edital, ou mesmo a sua republicação.

2.1.1.5 INFORMAÇÃO

Pagamentos de faturas de serviços de Ater realizadas com atraso.

Fato

Nos exames realizados em amostra dos autos dos processos dos contratos com execução de serviços de Ater no exercício de 2014, foi verificada a existência de diversos pagamentos de faturas com atraso (superior a 30 dias) às empresas prestadoras, em desacordo com a “Cláusula Décima Terceira – Do Pagamento”, item I dos Termos de Contrato, consoante relação a seguir:

Quadro 01: Faturas de serviços executados em 2014 pagas com atraso.

Contrato	Valor R\$	Nº NFS/Data	Nº OB/Data
CRT.MB.0016-12	29.919,66	0015 / 05.02.2014	800733 / 02.06.2014
	206.863,87	0027 / 18.06.2014	801078 / 24.07.2014
	250.219,89	0034 / 30.10.2014	802042 / 01.12.2014
	261.092,34	0036 / 27.11.2014	800019 / 22.01.2015
	200.231,30	0038 / 12.12.2014	800019 / 22.01.2015
CRT.MB.0027-12	803.877,17	0055 / 23.04.2014	800720 / 02.06.2014
	52.463,45	0075 / 11.12.2014	800070 / 04.02.2015
	310.403,66	0076 / 11.12.2014	800070 / 04.02.2015
	247.177,02	0077 / 11.12.2014	800070 / 04.02.2015
	266.720,79	0083 / 09.02.2015	800228 / 23.03.2015
	50.668,01	0084 / 11.02.2015	800228 / 23.03.2015
	98.309,38	0089 / 30.04.2015	800627 / 03.06.2015
	131.216,96	0090 / 30.04.2015	800627 / 03.06.2015
	226.502,46	0091 / 30.04.2015	800627 / 03.06.2015
CRT.MB.0020-12	83.050,90	0092 / 30.04.2015	800627 / 03.06.2015
	195.567,66	0014 / 27.03.2014	800740 / 03.06.2014
	180.487,65	0015 / 24.04.2014	801075 / 24.07.2014
	210.508,93	0016 / 09.06.2014	801074 / 24.07.2014
	159.899,62	0017 / 218.07.2014	801361 / 01.09.2014
	157.419,92	0018 / 25.08.2014	801565 / 22.10.2014
	158.631,16	0019 / 21.12.2014	800166 / 05.03.2015
	152.693,07	0020 / 19.12.2014	800166 / 05.03.2015
	347.198,12	0021 / 20.03.2015	800479 / 12.05.2015
	188.224,60	0024 / 22.04.2015	Pagamento por realizar
CRT.MB.0023-12	337.728,89	0025 / 29.04.2015	pagamento por realizar
	170.803,12	0220 / 08.12.2014	800077 / 04.02.2015
	174.538,94	0227 / 09.01.2015	800208 / 20.03.2015



Contrato	Valor R\$	Nº NFS/Data	Nº OB/Data
	273.113,37	0232 / 29.01.2015	800461 / 08.05.2015

Fonte: Autos dos processos dos contratos.

Instada sobre as impropriedades, o Incra SR/27, por meio dos OFÍCIOS/INCRA/SR 27/G/Nº 604, 610 e 615/2015, de 19 e 22 de junho de 2015, apresentou manifestações semelhantes, extraindo-se o seguinte teor:

O atraso verificado na amostra no caso específico dos contratos (...), se deu em consequência da falta de repasse financeiro por parte do INCRA SEDE (BRASÍLIA), em tempo hábil dentro dos 30 dias para que esta SR/27 efetuasse o pagamento das faturas que já se encontravam apropriadas no setor financeiro. Outro fato que pode ter causado os referidos atrasos foi a falta de regularidade fiscal das empresas prestadoras, que emitiam a nota fiscal, porém havia pendências nas certidões (INSS, FGTS, RECEITA FEDERAL, ESTADUAL e MUNICIPAL) e por esse motivo as faturas não eram liquidadas pela contabilidade, enquanto as prestadoras não regularizassem a situação fiscal”.

Pela análise realizada nos autos processuais dos contratos em referência, existe significativa frequência em atrasos, por parte do Incra SR/27, na realização de pagamentos às empresas contratadas, referentes às execuções dos serviços de Ater no exercício de 2014.

A alegação da Unidade diz respeito à falta de tempestividade no repasse financeiro por parte do Incra Sede (Brasília – DF) e/ou possibilidade de pendências na regularidade fiscal de prestadoras. Entretanto, na verificação processual não consta qualquer documentação comprobatória da existência de uma das alternativas como fator de atraso aos pagamentos anteriormente citados.

Especificamente quanto à inexistência de recursos financeiros faz-se necessário o melhor planejamento da Unidade, juntamente com a Sede, se for o caso, em adequar a disponibilidade financeira às execuções em andamento, no sentido de se evitar atraso significativo – superior a trinta dias, considerando, ainda, que para a emissão da fatura a empresa prestadora precisa de autorização do Incra.

Os atrasos frequentes no pagamento de parcelas de serviços de Ater pode inviabilizar a continuidade do projeto, haja vista que as prestadoras dependem dos recursos financeiros para dar seu seguimento normal, além de sujeitar às penalidades previstas nos termos contratuais, inclusive de cunho pecuniário.

Com relação ao Contrato CRT.MB.020-12 em que as parcelas correspondentes às NFS nº 024 e 025, referentes aos serviços executados em novembro de dezembro de 2014, foi disponibilizado documento comprobatório do pagamento (2015OB800710), realizado em 12 de junho de 2015.

2.1.1.6 INFORMAÇÃO

Relatório de Gestão apresenta registro incompatível com a realidade no que diz respeito à meta física dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural - Ater executados no exercício de 2014.

Fato



Em consulta realizada aos termos do Relatório de Gestão do Incra SR/27, exercício 2014, no que diz respeito ao “Planejamento e Resultados alcançados”, especificamente ao *Quadro 2 (Plano estratégico do Incra), subitem 2.1 – Demonstração sucinta do alinhamento da atuação da superintendência com o Plano Estratégico do INCRA Sede* verificou-se que a meta do atendimento de famílias com assistência técnica é de 18.872. Como resultado realizado no exercício de 2014, consta registro de 43.196 famílias.

Na nota explicativa do citado quadro, há informação de que a obtenção da meta englobava o quantitativo das famílias beneficiadas pela Chamada Pública realizada em 2014.

Não obstante, observou-se que os contratos oriundos da Chamada Pública nº 01/2014, única chamada pública do exercício, tiveram as suas execuções iniciadas somente no exercício de 2015.

Considerando a inconsistência detectada, a CGU emitiu a Solicitação de Auditoria nº 201503809/008, de 17 de junho de 2015, para que o Incra SR/27 informasse o real quantitativo de famílias atendidas dos contratos de Ater efetivamente executados em 2014. A Unidade apresentou o OFÍCIO/INCRA/SR 27/G/Nº 611/2015, de 19 de junho de 2015 com a manifestação seguinte:

“No exercício de 2014, a SR-27 iniciou o ano com 16 contratos, atendendo a 262 projetos de assentamento, com assessoria técnica a 23.581 famílias.”

A Unidade informa que iniciou o ano de 2014 com assessoria técnica atendendo a 23.581, resultantes de 16 contratos de Ater, entretanto não apresentou o real atendimento realizado no decorrer do exercício.

Pelo registro no Relatório de Gestão, verifica-se que a meta prevista é de 18.872 famílias a serem atendidas em 2014, quantitativo inferior ao quadro inicial de atendimento que foi de 23.581, consoante as informações prestadas por meio do Ofício nº 611/2015. Assim, observa-se a ocorrência de informações desencontradas, que prejudica a fidedignidade dos registros aos usuários e público em geral.

Considerando que a Unidade, na resposta à Solicitação de Auditoria, deixou de confirmar o número exato de famílias efetivamente atendidas naquele exercício, conclui-se que a informação prestada no Relatório de Gestão, no que diz respeito à meta realizada, é inexata e, portanto, também não é fidedigna.

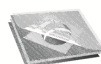
2.1.1.7 INFORMAÇÃO

Fragilidades nos controles internos administrativos de Ater em virtude da falta de definição de medidas mitigadoras dos riscos identificados.

Fato

Trata-se da avaliação da atuação da Unidade auditada quanto à adequação das atividades de controle desenhadas para mitigar os riscos identificados na gestão de compras e contratações, referentes à execução da Ação 210S – Assistência Técnica e Extensão Rural para a reforma agrária – Ater.

Foi verificado que a Unidade identificou os riscos, sua probabilidade de ocorrência e os impactos na execução de serviços da Ação 210S consubstanciados na Matriz de Risco e



Controles. Contudo, falta definir as medidas mitigadoras, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro: Matriz de Risco e Controles do INCRA SR/27.

Probabilidade X Impacto – Desenvolvimento				
Programa / Ação / Plano Orçamentário		Riscos	Probabilidade	Impacto
2012 - AGRICULTURA FAMILIAR				
210S	Assistência técnica e extensão rural para a reforma agrária			
	PO 01 - Formação e Capacitação de Agente de Assistência Técnica e Extensão Rural - Incra	1 - Falta de recurso para viagens de fiscalização.	Médio	Alto
	PO 02 - Brasil Sem Miséria - Assistência Téc. E Extensão Rural p/ Ref. Agrária	2 - Atraso no pagamento das contratadas	Médio	Alto
	PO 03 - Assistência Técnica e Extensão Rural p/ Reforma Agrária	3 - Escassez de pessoal	Médio	Médio
	PO 04 - Territórios da Cidadania - Assistência Téc. E Extensão Rural p/ Ref. Agrária	4 - Falta de capacitação dos monitores de contrato	Médio	Médio
		5 - Falta de veículos para realizar fiscalização	Médio	Médio
		6 - Falta equipamento de campo: Câmera digital e de georreferenciamento GPS.	Médio	Médio

Fonte: INCRA SR/27.

Pela análise realizada foi verificado que o nível de maturidade dos sistemas de controles internos da atividade de gestão de compras e contratações do Órgão é considerado Intermediário, pois foi verificado que existem princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos, embora haja necessidade de realização de mais cursos de capacitação com a finalidade de aprimorar esses controles.

3 GESTÃO OPERACIONAL

3.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

3.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Parecer de Auditoria Interna da Autarquia contém informações incorretas quanto ao atingimento de metas da Superintendência Regional do Incra do Sul do Pará - Marabá SR/27.

Fato

Em análise ao Parecer da Auditoria Interna do Incra, anexo do Relatório de Gestão do exercício de 2014 da Superintendência Regional do Incra do Sul do Pará – SR/27, foi constatada que as informações apresentadas no item “Os principais resultados obtidos pela Autarquia em razão da execução das ações finalísticas em 2014” estão incorretos em comparação ao relatório elaborado pela Superintendência.

A análise foi restrita às Ações 210S – Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária, 0427 – Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas, e 211A – Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, escopo definido em conjunto com o Tribunal de Contas da União, conforme resultado detalhado no quadro a seguir:



Quadro: Comparação entre informações registradas nas duas peças da Autarquia.

Itens que contêm incorreções	Quantitativo Parecer	Quantitativo Relatório	Diferença a maior
210S – Número de famílias atendidas com ATES	332.941	43.196	289.745
211A – PO 07 – Vistoria e Avaliação para obtenção de Imóveis Rurais (ha)	933.174,00	104.445,56	828.728,44
211A – PO 06 – Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do PNRA – famílias assentadas	32.277	1.769	30.508
0427 – Crédito instalação – famílias atendidas – modalidade Apoio Inicial I	6.822	361	6.461
211A – PO 05 – Regularização Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária – licenciamentos	779	39	740
211A – Criação/ Implantação de novos projetos de assentamento: onerosa e não onerosa – número de hectares incorporado	431.138,23	26.643,00	404.495,23
211A – Criação/ Implantação de novos projetos de assentamento: onerosa e não onerosa – número de projetos de assentamento criados	145	6	139
211A – PO 08 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento – Sistema de abastecimento de água – obra concluída	31	0	31
211A – PO 08 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento – Sistema de abastecimento de água – famílias atendidas com a conclusão das obras	1.965	0	1.965
211A – PO 08 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento – Sistema de abastecimento de água – obra contratada	104	0	104
211A – PO 08 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento – Sistema de abastecimento de água – famílias que serão atendidas com a contratação das obras	2.902	0	2.902

Fontes: Parecer do Controle Interno do Incra, Relatório de Gestão 2014 do Incra SR-27.

Seguem excertos do Relatório de Gestão 2014 que comprovam a constatação do quadro anterior:

a) 210S – Número de famílias atendidas com ATES:

“Essa atividade é regulamentada pela Lei n.º 12.188, de 11/01/2010 (Lei de ATER) e implementada através da modalidade chamada pública, ferramenta oficial que proporciona agilidade no processo de seleção e contratação dessa mão de obra específica. Com a implantação das chamadas públicas de 2011, 2012 e a mais recente em 2014, alcançamos 61,5% desse quantitativo, o equivalente a 43.196 famílias atendidas, demonstrando o comprometimento da Regional com o objetivo que é a extensão da assessoria técnica a todas as famílias de sua jurisdição.”

b) 211A – PO 07 – Vistoria e Avaliação para obtenção de Imóveis Rurais (ha):

“No exercício de 2014, foram realizadas 29 vistorias em imóveis rurais, nas diferentes modalidades, perfazendo um total de 104.445,5609 ha, sendo em média de 3.601,5711 ha/imóvel, alcançando 14 municípios diferentes.”

c) 211A – PO 06 – Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do PNRA – famílias assentadas:



“No exercício de 2014, foram assentadas 1.769 famílias, representando em 99,94 % da meta física programada de 1.770 famílias, que reflete a real capacidade operacional da Superintendência.”

d) 0427 – Crédito instalação – famílias atendidas – modalidade Apoio Inicial I:

“No exercício de 2014 operacionalizou-se 361 créditos instalação na modalidade Apoio Inicial I, sendo beneficiados nove projetos de assentamento, que serão cobrados de acordo com a norma vigente.”

e) 211A – PO 05 – Regularização Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária – licenciamentos:

“A meta de licenças protocoladas para o Licenciamento Ambiental de Assentamentos de Reforma Agrária não corresponde mais à rotina de ações do Serviço de Meio Ambiente, pois com a publicação da Resolução Conama n.º 458/2013, que revogou a Resolução Conama n.º 387/2002, a obrigatoriedade de obtenção de Licença Prévia (LP) e Licença de Instalação e Operação (LIO) para projetos de assentamento foi dispensada e, além disso, a maioria das atividades executadas em assentamentos de reforma agrária são classificadas como atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, conforme definições da referida Resolução (Art. 2º, Inciso IV). Assim, o licenciamento é obrigatório apenas para as atividades realizadas nos assentamentos. No exercício de 2014, foram emitidos 39 documentos entre licenças e Declarações de Dispensa de Licenciamento Ambiental, contemplando diversos assentamentos da região.”

f) 211A – PO 08 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento – Sistema de abastecimento de água:

“Em relação à solução de abastecimento de água, por estarmos na Amazônia Legal, não se considera este um grande problema. No entanto, temos alguns projetos de assentamento com características do bioma de Cerrado e Semiárido, com precariedade de água.

A meta da SR(27), tendo em vista que para atender as famílias com habitação, um dos pré-requisitos é a solução de água e, até o final do exercício de 2015, elaborar projetos, licitar e perfurar poços artesianos para minimizar e atender às famílias com abastecimento de água e habitação.

Já tramita na Superintendência projeto desta natureza, em fase de licitação, que visa atender 3 projetos de assentamento com o problema.”

Pelo exposto, os dados informados pela Auditoria Interna do Incra, acerca das metas atingidas em 2014 pela SR/27, estão superdimensionados possibilitando a interpretação equivocada do alcance de metas pela Autarquia.

4 CONTROLES DA GESTÃO

4.1 CONTROLES INTERNOS

4.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Morosidade na conclusão da análise de Tomada de Contas Especial - TCE instaurados no âmbito da SR/27.



Fato

Foi solicitada informação à Superintendência Regional do Incra do Sul do Pará quanto à rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela Controladoria-Geral da União – CGU especialmente quanto à instauração de Tomada de Contas Especial – TCE e à apuração de responsabilidade.

Sobre a questão, a Divisão de Administração informou, por meio de INFORMAÇÃO nº 10/2015, encaminhado pelo Ofício/Incra/SR-27/G/nº 565/2015, 10 de junho de 2015, conforme transcrito a seguir:

“A princípio temos a informar que essa Setorial Contábil tem apenas três servidores (contadores) para: liquidar despesas, fazer repactuação, instrução de Tomada de Contas Especial, fiscalização, liquidação, acompanhamento e análise de prestação de contas de convênios, emissão de GRU, respostas às procuradorias, delegacias, prefeituras, ministério público, dar conformidades contábeis, inclusão de inadimplência, suspensão de inadimplência, reconhecimento de dívida, gestão do Sistema SCDP, etc.

Por iniciativa, foram emitidos dois memorandos: MEMO/INCRA/SR-27/A-C/Nº 039/2014, em 14/10/2014 e reiteração MEMO/INCRA/SR-27/A-C/Nº 01/2015, em 28/01/2015, onde foi solicitado força-tarefa para resolver as pendências dos Convênios e Tomada de Contas Especial que estão acumulados nessa Setorial Contábil mesmo antes da chegada dos novos contadores.

Mesmo com todas as dificuldades de pessoal, não medimos esforços no sentido de acompanhar e controlar os convênios, analisando as prestações de contas emitindo parecer técnico financeiro, sendo que os não passíveis de aprovação é instruída a Tomada de Contas Especial, com o objetivo de ressarcimento ao Erário Público. No ano de 2013/2014 foram analisadas e encaminhadas várias Tomadas de Contas Especiais para a Auditoria Interna do Incra em Brasília, porém, como haviam servidores sem capacitação, várias delas foram devolvidas para reajustes/retificações.

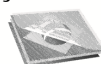
Diante disso, estamos, na medida do possível e devido a escassez de servidores na Contabilidade, analisando os convênios e Tomada de Contas Especial para que as pendências sejam resolvidas na maior brevidade possível.

Mantemos o total controle de todas as Tomadas de Contas Especial, onde sabemos que necessitam ser reajustadas, retificadas, analisadas, porém, a falta de servidor está sendo o principal obstáculo para a resolução das pendências.”

Adicionalmente, foi solicitada a relação de processos de TCE que estão em tramitação na Unidade. Em análise à relação disponibilizada foi verificado que há conformidade com informações constantes no Relatório de Gestão do exercício de 2014 da SR/27.

Em complemento, pela análise do Relatório de Gestão 2014, item 7.6 Consolidação das informações sobre as Tomadas de Contas Especiais (TCE) instauradas pela superintendência, foi verificado que foram instaurados três processos de TCE em 2014, e adicionalmente o Gestor informou que eram dois contadores responsáveis pelas Tomadas de Contas Especiais, contudo um deles foi transferido para outra Superintendência Regional comprometendo a capacidade operacional da Unidade. Atualmente, existem quinze processos de TCE em tramitação, e dois com autorização para abertura de TCE.

Importa ressaltar, que a morosidade na conclusão da análise da Tomada de Contas Especiais poderá resultar em atraso na apuração dos fatos que resultaram em prejuízo ao



erário, na identificação e na qualificação de agentes causadores do dano, na quantificação de prejuízo com a finalidade de ressarcimento à União.

Causa

Quantitativo insuficiente de servidores designados para proceder às Tomadas de Contas Especiais instaurados no âmbito da SR/27.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício/INCRA SR-27/GAB nº 0721/2015, de 7 de agosto de 2015, o Gestor informou que não há nova manifestação e documentação complementares referentes aos fatos apresentados.

Análise do Controle Interno

Considerando-se que não houve nova manifestação da unidade examinada sobre esta constatação, após a que está transcrita no campo 'fato', a análise do Controle Interno consta registrada no referido campo.

Recomendações:

Recomendação 1: Finalizar a análise dos processos de Tomada de Contas Especial - TCE, que se encontram em estoque no Incra-SR-27.

4.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Quantidade significativa de processos administrativos na fase de instauração sem o devido registro no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD.

Fato

Ao confrontar a lista de processos administrativos emitido pelo sistema CGU-PAD, com a relação de processos administrativos, disponibilizada pelo setor competente desta Autarquia, foram verificadas duas impropriedades detalhadas a seguir:

a) Existência de 26 processos inseridos no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD que não constam na relação levantada pelo setor responsável da Unidade, configurando fragilidade no controle e acompanhamento de processos instaurados.

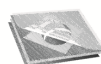
Nº processo	Tipo	Local do fato	Data publicação do ato	Fase do processo
54107.000193/2010-10	Sindicância	Div. Administrativa	14/06/2010	Instauração/instrução
54600.000958/2011-21	Sindicância	Div. Administrativa	25/07/2011	Instauração/instrução
54600.000169/2014-33	Sindicância	Div. Administrativa	17/02/2014	Indiciamento/citação/defesa escrita
54600.002075/2009-09	PAD	Div. Desenvolvimento	21/09/2009	Indiciamento/citação/defesa escrita
54600.001276/2010-14	PAD	Div. Desenvolvimento	10/05/2010	Indiciamento/citação/defesa escrita



Nº processo	Tipo	Local do fato	Data publicação do ato	Fase do processo
54000.002062/2010-65	PAD	Div. Desenvolvimento	25/10/2010	Instauração/instrução
54600.001141/2011-71	Sindicância	Div. Serviço	03/10/2011	Instauração/instrução
54600.002047/2010-58	Sindicância	Div. Serviço	16/08/2010	Indiciamento/citação/defesa escrita
54107.000763/2010-71	PAD	Serviço Des. Humano	04/10/2010	Instauração/instrução
54600.000069/2012-45	Sindicância	Serviço Des. Humano	12/03/2012	Indiciamento/citação/defesa escrita
54600.000523/2012-68	Sindicância	Serviço Des. Humano	21/05/2012	Instauração/instrução
54600.000918/2012-61	Sindicância	Serviço Des. Humano	12/11/2012	Instauração/instrução
54600.001207/2011-22	Sindicância	Serviço Des. Humano	03/12/2012	Indiciamento/citação/defesa escrita
54600.000983/2007-29	Rito sumário	Superintendência	07/05/2007	Instauração/instrução
54600.000861/2008-13	PAD	Superintendência	28/04/2008	Instauração/instrução
54000.001136/2009-11	PAD	Superintendência	01/06/2009	Instauração/instrução
54000.000439/2010-41	PAD	Superintendência	01/02/2010	Instauração/instrução
54000.000440/2010-76	PAD	Superintendência	01/02/2010	Instauração/instrução
54000.000442/2010-65	PAD	Superintendência	01/02/2010	Instauração/instrução
54000.000447/2010-98	PAD	Superintendência	01/02/2010	Instauração/instrução
54000.000448/2010-32	PAD	Superintendência	01/02/2010	Instauração/instrução
54000.001079/2010-03	PAD	Superintendência	15/04/2010	Instauração/instrução
54000.001979/2010-42	PAD	Superintendência	04/10/2010	Instauração/instrução
54000.002064/2010-54	PAD	Superintendência	25/10/2010	Instauração/instrução
54000.000193/2011-99	PAD	Superintendência	21/02/2011	Indiciamento/citação/defesa escrita
54000.000415/2013-35	PAD	Superintendência	20/05/2013	Instauração/instrução

b) Existência de 55 processos administrativos formalizados, dos quais 48 de sindicância e sete de processo administrativo disciplinar, na fase de instauração, que não foram registrados no sistema CGU-PAD contrariando a Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, que torna obrigatório, para todos os órgãos e unidades do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, o registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre os procedimentos disciplinares.

Nº processo	Tipo	Local do fato	Data conhecim. do ato	Fase do processo
54600.003444/2010-47	Sindicância	Superintendência	16/08/2010	À Instaurar
54600.000517/2013-91	Sindicância	Superintendência	08/10/2013	À Instaurar
54600.003442/2010-58	Sindicância	Superintendência	16/08/2010	À Instaurar
54600.000245/2014-19	Sindicância	Unidade Avançada	12/03/2014	À Instaurar
54600.000502/2014-12	Sindicância	Unidade Avançada	28/04/2014	À Instaurar
54600.000822/2012-01	Sindicância	Unidade Avançada	18/02/2013	À Instaurar
54000.000562/2010-62	Sindicância	Superintendência	10/10/2012	À Instaurar
54600.000658/2011-42	Sindicância	Superintendência	27/04/2011	À Instaurar
54600.000760/2013-18	Sindicância	Superintendência	26/10/2012	À Instaurar
54600.000659/2011-97	Sindicância	Superintendência	27/04/2011	À Instaurar
54600.000818/2010-72	Sindicância	Superintendência	10/09/2013	À Instaurar
54600.000122/2013-99	Sindicância	Superintendência	06/02/2013	À Instaurar
54600.002769/2010-11	Sindicância	Unidade Avançada	10/09/2013	À Instaurar
54600.000797/2012-57	Sindicância	Unidade Avançada	12/06/2012	À Instaurar
54600.000664/2011-08	Sindicância	Superintendência	27/04/2011	À Instaurar
54600.001032/2012-34	Sindicância	Unidade Avançada	10/09/2013	À Instaurar
54600.001135/2011-13	Sindicância	Unidade Avançada	07/11/2008	À Instaurar
54600.000491/2011-10	Sindicância	Unidade Avançada	15/04/2011	À Instaurar
54600.000920/2002-68	Sindicância	Unidade Avançada	22/08/2013	À Instaurar
54600.000919/2012-13	Sindicância	Unidade Avançada	01/11/2012	À Instaurar
54600.001082/2008-35	Sindicância	Unidade Avançada	19/08/2008	À Instaurar
54107.000333/2009-16	Sindicância	Unidade Avançada	19/08/2008	À Instaurar
54600.000657/2011-06	Sindicância	Unidade Avançada	27/04/2011	À Instaurar
54000.000008/2008-61	Sindicância	Superintendência	11/02/2008	À Instaurar



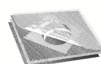
Nº processo	Tipo	Local do fato	Data conhecim. do ato	Fase do processo
54107.000130/2001-66	Sindicância	Unidade Avançada	23/05/2001	À Instaurar
54100.000639/2010-76	Sindicância	Unidade Avançada	30/03/2011	À Instaurar
54107.000650/2007-74	Sindicância	Unidade Avançada	03/11/2008	À Instaurar
54600.002814/2010-29	Sindicância	Superintendência	24/04/2011	À Instaurar
54600.000868/2013-01	Sindicância	Superintendência	04/12/2012	À Instaurar
54600.000137/2008-06	Sindicância	Unidade Avançada	27/03/2008	À Instaurar
54107.002084/2006-51	Sindicância	Unidade Avançada	06/11/2008	À Instaurar
54600.001173/2008-71	Sindicância	Superintendência	21/08/2008	À Instaurar
54600.001179/2007-67	Sindicância	Superintendência	02/09/2013	À Instaurar
54600.001044/2014-21	Sindicância	Unidade Avançada	18/07/2014	À Instaurar
54600.000373/2013-73	Sindicância	Unidade Avançada	28/02/2013	À Instaurar
54600.000075/2013-83	Sindicância	Unidade Avançada	03/12/2012	À Instaurar
54000.000480/2013-61	Sindicância	Unidade Avançada	03/12/2012	À Instaurar
54600.001069/2011-81	Sindicância	Unidade Avançada	15/07/2011	À Instaurar
54600.000687/2007-28	Sindicância	Unidade Avançada	01/06/2006	À Instaurar
54600.000795/2011-87	Sindicância	Unidade Avançada	01/07/2011	À Instaurar
54600.001254/2014-19	Sindicância	Unidade Avançada	08/09/2014	À Instaurar
54600.002163/2001-89	Sindicância	Unidade Avançada	23/05/2001	À Instaurar
54600.001124/2008-38	Sindicância	Superintendência	14/08/2008	À Instaurar
54600.001159/2013-34	Sindicância	Superintendência	14/08/2008	À Instaurar
54600.000793/2012-79	Sindicância	Unidade Avançada	13/11/2013	À Instaurar
54600.001031/2012-90	Sindicância	Superintendência	26/06/2012	À Instaurar
54600.000110/2015-26	Sindicância	Superintendência	27/02/2015	À Instaurar
54600.000227/2015-18	Sindicância	Unidade Avançada	20/03/2015	À Instaurar
54600.000550/2011-19	PAD	Superintendência	30/06/2011	À Instaurar
54600.000480/2008-34	PAD	Superintendência	14/08/2008	À Instaurar
54600.000796/2011-21	PAD	Unidade Avançada	01/07/2011	À Instaurar
54600.000668/2011-88	PAD	Unidade Avançada	01/05/2011	À Instaurar
54600.000688/2011-59	PAD	Unidade Avançada	16/08/2011	À Instaurar
54600.001524/2013-19	PAD	Unidade Avançada	15/05/2013	À Instaurar
54109.000098/2005-39	PAD	Unidade Avançada	16/09/2005	À Instaurar

Em decorrência das inconsistências retro mencionadas foi solicitado esclarecimento ao Gestor, que se manifestou por intermédio de expediente INFORMAÇÃO Nº 02/Incra/SISPAD, em 23 de junho de 2015, conforme transcrito a seguir:

“a) Objetivando instruir maior controle dos processos instaurados na Superintendência do INCRA no Sul do Pará foi emitida Ordem de Serviço/INCRA/SR-27/G/Nº 171/2014 de 11 de agosto de 2014 designando os servidores A.C.A.A. e J.I.M.C. para constituir grupo de trabalho responsável pela atualização/registro de informações dos atos disciplinares relacionados aos processos Administrativos Disciplinares – PAD no Sistema CGU-PAD no âmbito desta Superintendência Regional – INCRA SR-27.

Anteriormente a emissão da referida Ordem de Serviço não havia instalado na Superintendência uma gestão eficaz com relação aos processos de correição, quais sejam de Sindicância e de Processos Administrativos Disciplinares. Ocorria que um servidor fora designado para inserir no Sistema CGU-PAD os processos que eram instaurados, porém não havia uma continuação do processo, por exemplo: verificar se as comissões realmente foram instaladas, se os processos foram instruídos corretamente, se ocorreu o julgamento tempestivamente, se, no caso de sindicância, a mesma originou PAD ou não.

Face ao exposto o setor competente responsável nesta Unidade pela gestão do sistema CGU-PAD realizará a análise e atualização dos processos listados até o mês de dezembro do ano corrente.



b) Existe um número significativo de processos de correições a serem instaurados na Superintendência, tal demanda se avolumou em virtude de não haver um setor específico responsável pela gestão dos mesmos.

Ocorre também que a situação atual da Unidade é de sobrecarga de trabalho em decorrência do quadro reduzido de servidores que apesar desta autarquia realizar concursos públicos, os servidores nomeados não permanecem nesta cidade, seja por remoção ou exoneração a pedido. Também observa-se uma resistência por parte dos servidores em comporem as comissões de correição, em virtude da matéria delicada que muitos processos detém.

Outro ponto que merece destaque, e que impede o saneamento dos processos pendentes, é a situação econômico/financeira que o Órgão vivencia atualmente, haja vista o orçamento do mesmo ter sido reduzido a metade neste ano de 2015, o que dificulta ainda mais as atividades de instauração de comissões, pois os recursos são necessários para auxiliar as diligências.

Em que pese as dificuldades apontadas, esta Superintendência Regional está dotando de providências no sentido de selecionar membros para compor as comissões a serem designadas para apuração dos fatos narrados nos processos. Tal fato é corroborado pela instauração de 05 (cinco) processos de sindicância até o momento neste ano de 2015, bem como conclusão de 01 (um) procedimento administrativo disciplinar.

No que tange a instrução dos processos pendentes de abertura de sindicância, tem-se que os mesmos foram analisados pela Procuradoria Federal Especializada, a qual emitiu parecer favorável a abertura de procedimento sindicante. A continuação da fase de instrução se dará com a instauração das comissões de sindicância, através da emissão de Portaria.”

Em que pese a alegação do Gestor, merece destacar, que o artigo 143, da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, é taxativo ao estabelecer que é obrigação da autoridade que tiver ciência de irregularidade promover a sua imediata apuração. É imprescindível, ainda, submeter-se aos prazos de prescrição capitulados no artigo 142 e seus parágrafos.

Por fim, é imperioso salientar que o § 2º do artigo 169 estabelece que a autoridade julgadora que der causa à prescrição de que trata o art. 142, § 2º, será responsabilizada na forma do Capítulo IV do Título IV, todos dispostos na Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

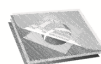
Causa

Ausência de designação de servidores, até agosto de 2014, para atuarem tempestivamente na atualização/registro de informações de processos instaurados na Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício/INCRA SR-27/GAB nº 0721/2015, de 7 de agosto de 2015, o Gestor informou que não há nova manifestação e documentação complementares referentes aos fatos apresentados.

Análise do Controle Interno



Considerando-se que não houve nova manifestação da unidade examinada sobre esta constatação, após a que está transcrita no campo 'fato', a análise do Controle Interno consta registrada no referido campo.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar a designação de servidores suficientes para conclusão de levantamento físico de processos disciplinares instalados na Unidade, assim como, providenciar os devidos registros no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD.

4.1.1.3 CONSTATAÇÃO

O Plano de Providências Permanentes contém recomendações pendentes que podem impactar a gestão do Incra SR/27.

Fato

Trata-se da análise das recomendações emanadas pela Controladoria-Geral da União, no âmbito do Plano de Providências Permanente, não atendidas que podem causar impacto na gestão da Superintendência Regional do Incra do Sul do Pará – SR/27.

A Autarquia por intermédio do Ofício nº 609/2015-Incra/SR-27/GAB, de 19 de junho de 2015, apresentou as medidas implementadas para atender ao Plano de Providências Permanente, que foi composto por dezoito recomendações.

Após análise das providências adotadas pela Unidade verificou-se que seis foram sanadas, contudo doze permanecem sem atendimento.

Importa informar que das recomendações não atendidas, duas merecem consideração, pois são relativas à morosidade na análise de prestações de contas de convênios, oriundos de transferências voluntárias.

Salienta-se que estas deficiências verificadas nos processos de prestação de contas de convênios, caso não sanadas, poderão acarretar na detecção intempestiva de execução irregular do objeto, resultando em prejuízo ao erário federal, e desse modo, impactando a gestão da SR/27.

Quadro: Detalhamento das recomendações pendentes com impacto na gestão:

Nº do relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório	Situação atual das recomendações	Item específico da parte "achados de auditoria" do Relatório
201109225	Constatação 21 - Ausência de apresentação de informações claras sobre o gerenciamento dos convênios da Entidade e não esclarecimentos sobre a demora na elaboração de pareceres técnicos e sobre falhas na fiscalização da execução dos convênios	Pendente de atendimento, com impacto na gestão	1.1.4 Recomendação 37679
224930	Constatação 44 - Convênios com prazos de vigência vencidos, todavia contabilizados no Siafi na situação "a aprovar", no total de R\$ 4.446.889,46	Pendente de atendimento, com impacto na gestão	1.1.18 Recomendação 111659

Fonte: Relatório de PPP gerado pelo sistema Monitor.



Por fim, cabe registrar que a Autarquia não apresentou justificativa pelo não atendimento às recomendações pendentes.

Causa

Morosidade na análise de prestação de contas de convênios, oriundos de transferências voluntárias, ocasionada pela carência de pessoal no setor de contabilidade que integra a Divisão de Administração da SR/27.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício/INCRA SR-27/GAB nº 0721/2015, de 7 de agosto de 2015, o Gestor informou que não há nova manifestação e documentação complementares referentes aos fatos apresentados.

Análise do Controle Interno

Não houve manifestação da unidade examinada.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar a designação de servidores para setor de contabilidade com a finalidade de concluir as análises de prestações de contas de convênios pendentes, especialmente as constantes nas recomendações de números 111659 e 37679.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201503809

Unidade(s) Auditada(s): SUPERINTENDENCIA REG.DO SUL DO PARA-SR/27-E

Ministério Supervisor: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO

Município (UF): Marabá (PA)

Exercício: 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2014 e 31/12/2014 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

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

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexos de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Ausência de garantia nos contratos de execução das atividades de Ater. (item 2.1.1.1)
- Morosidade na conclusão da análise de Tomada de Contas Especial - TCE instaurados no âmbito da SR/27. (item 4.1.1.1)
- O Plano de Providências Permanentes contém recomendações pendentes que podem impactar a gestão do Incra SR/27. (item 4.1.1.3)

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

Belém (PA), 28 de setembro de 2015.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201503809

Unidade Auditada: Superintendência Regional do Incra no Sul do Pará (SR-27)

Ministério Supervisor: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Município/UF: Marabá/PA

Exercício: 2014

Autoridade Supervisora: Senhor Patrus Ananias de Sousa

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

No escopo definido, dentre os registros de ocorrências, verificaram-se relevantes a ausência de garantias nos contratos de execução das atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural – Ater; a morosidade na conclusão da análise de Tomadas de Contas Especial - TCE instauradas no âmbito da SR-27; e a situação de recomendações pendentes no Plano de Providências Permanente da Unidade que podem impactar a gestão do Incra SR-27. Registre-se que as ressalvas apontadas não foram relacionadas a atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis definidos no art. 10 da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, da Unidade auditada.

As principais causas registradas das desconformidades apontadas evidenciam que consistidas em falha nos controles internos adotados na gestão dos contratos de Ater; e, na gestão de Transferências Voluntárias, na insuficiência de servidores alocados na área de TCE e na carência de pessoal no setor de contabilidade, responsável pela análise de prestações de contas de convênios. As recomendações expressas verificaram-se relacionadas à regularização das impropriedades apontadas, destacando-se as direcionadas para a conclusão das análises dos processos de Tomadas de Contas Especial e de designação de servidores para a análise das prestações de contas de convênios pendentes.

Em relação às recomendações emitidas pela Controladoria-Geral da União (CGU), verificou-se que das dezoito recomendações em monitoramento no exercício de 2014, conforme Plano de Providências Permanente da SR-27, restaram doze não atendidas (66,6%). Destas, duas recomendações apresentam potencial para impacto na gestão da Unidade, tendo em vista que se referem à morosidade na análise de prestações de contas de transferências voluntárias, na medida em que a detecção intempestiva de execução irregular do objeto pode resultar em prejuízo ao erário.

No que concerne aos controles internos administrativos da Unidade, em observância ao escopo definido, verificou-se a avaliação da suficiência e adequação dos controles internos adotados pela Unidade na realização do acompanhamento e fiscalização dos contratos de Ater. Da análise realizada, observou-se o registro que a Unidade, na gestão de compras e contratações no âmbito da Ação 210S – Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), identificou os riscos, as probabilidades de ocorrências e os impactos decorrentes (dos riscos). Não obstante, em razão da falta de definição de medidas mitigadoras dos riscos identificados, restou registrada a fragilidade nos controles internos administrativos de Ater.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872, de 23 de dezembro de 1986 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/nº 63, de 1º de setembro de 2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/1992, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 28 de setembro de 2015.

Diretor de Auditoria das Áreas de Produção e Comunicações