

Relatório de Auditoria Anual de Contas



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

Unidade Auditada: SUPERINT. REG. DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO

Exercício: 2011

Processo: 54700.000340/2012-14

Município - UF: Brasília - DF

Relatório nº: 201203466

UCI Executora: SFC/DRDAG - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Agrário

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201203466, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela SUPERINT. REG. DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 16/04/2012 a 12/06/2012, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

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

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

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Foi avaliada a conformidade das peças que compõem o processo de contas da Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno do Incra – SR-28, conforme trata o art. 13 da IN TCU nº 63/2010, e, após análise, verificou-se que o Rol de Responsáveis anexo à prestação contas relativa ao

exercício de 2011 (Processo nº 54700.000340/2012-14) encontra-se incompleto e contém inconsistências em relação ao preenchimento dos campos do formulário, detalhadas na parte “Achados de Auditoria” deste relatório. O Incra/SR-28 foi instado a retificar o rol por meio da Nota de Auditoria nº 201203466/001, de 17/04/2012, reiterada em 08/06/2012, todavia não houve resposta.

Foram apresentadas, no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2011, as informações constantes das partes A e B do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 108, de 24/11/2010, com observância das orientações constantes da Portaria-TCU nº 123/2011. Foi apresentada, ainda, a peça referida no item I do Anexo II à Decisão Normativa TCU nº 117, de 19/10/2011, sendo que as demais não se aplicam à Unidade.

Dessa forma, conclui-se que a unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício em referência. As peças apresentadas contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 108/2010, da Portaria-TCU nº 123/2011 e da DN TCU nº 117/2011, ressaltando-se o que concerne à Parte C, do Anexo II, da DN TCU nº 108/2010, abordada em tópico específico e ao rol de responsáveis, tratado na parte “Achados de Auditoria”.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Com o intuito de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos dos Programas e Ações de Governo sob a responsabilidade do Incra, foram analisados os resultados físicos e financeiros das quatro Ações de maior materialidade dentre as executadas pela Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno, conforme quadros e comentários abaixo:

UG 133088 – Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR-28			
0135 – Assentamentos para Trabalhadores Rurais			
4460 – Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Meta física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
	19900	16808,46	84,46
	Meta financeira		
	Previsão (R\$)	Execução (R\$)	Execução/Previsão (%)
	62649000	12893100,99	20,58
Atos e fatos que prejudicaram o desempenho: Não foram informados.			
Providências adotadas: Não foram informadas.			

Segundo o Planejamento Operacional do Incra para o exercício de 2011, seria destinado um total de R\$ 62.649.000,00 dos recursos orçamentários da Ação 4460 – Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária para a SR-28. No entanto, desse total só foi disponibilizado o montante de R\$ 20.305.303,99, dos quais foram empenhados R\$ 20.305.175,44. Deste valor, foi liquidado o total de R\$ 12.893.100,99, correspondendo a 20,58% do orçamento inicialmente previsto.

Em contrapartida, a previsão para a meta física da Ação foi de 19.900,00 hectares, tendo sido adquiridos 16.808,4636 hectares, representando 84,46% da meta prevista no PO 2011. Assinale-se que a unidade havia apresentado uma execução física de 24.831,1157 hectares, tendo sido verificado, no entanto, que para esse cálculo foram consideradas despesas não liquidadas, as quais foram subtraídas do resultado informado.

Evidenciou-se que há uma disparidade entre a execução física, de 84,46% em relação à previsão inicial, e a execução financeira, de 20,58%. Questionada sobre a diferença verificada, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203466/009, de 14/06/2012, a SR-28 não apresentou manifestação.

A Superintendência Regional elenca no Relatório de Gestão, dentre as razões que possibilitaram o resultado da execução física, a atenção dada à instrução processual e a existência de processos instruídos no exercício anterior para os quais não houve recursos orçamentários disponíveis naquele momento.

Por fim, a SR-28 informa que foram inscritos em restos a pagar em 31/12/2011 um total de R\$ 11.767,50, sendo que um total de R\$ 7.307.627,62 não havia ainda sido pago, pois era aguardada a expedição de Títulos da Dívida Agrária. No entanto, os dados extraídos do Siafi Gerencial informam que o valor inscrito em Restos a Pagar no exercício foi de R\$ 7.412.074,45.

Desta forma, a análise dos resultados quantitativos e qualitativos da Ação fica prejudicada, considerando-se as inconsistências verificadas nos dados sobre a execução da Ação disponibilizados, e, ainda, a falta de manifestação do gestor sobre essas inconsistências.

UG 133088 – Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR-28			
0137 – Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária			
8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	Meta física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
	1014	2430	239,65
	Meta financeira		
	Previsão (R\$)	Execução (R\$)	Execução/Previsão (%)
	5250000	862540,29	16,42
Atos e fatos que prejudicaram o desempenho:			
Carência de recursos humanos;			
Insuficiência de recursos financeiros;			
Liberação de recursos concentrada no fim do exercício;			
Falta de recursos materiais e logísticos.			
Providências adotadas: Destaca-se a importância de convênios celebrados com Prefeituras Municipais na busca do atendimento da meta, auxiliando no levantamento e distribuição das demandas e na elaboração de propostas e projetos.			

O Planejamento Operacional do Incra para o exercício de 2011 previa a destinação de R\$ 5.250.000,00 dos recursos orçamentários da Ação 8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento para a Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno. Esse valor foi posteriormente alterado para 6.885.762,25, em decorrência de solicitações da SR-28, dos Movimentos Sociais e das famílias assentadas. Desse montante, foram empenhados R\$ 6.883.760,26, correspondendo a 131,11% dos recursos inicialmente previstos, dos quais foram liquidados R\$ 862.540,29, correspondendo a 16,42% em relação à previsão inicial.

Quanto à execução física, a SR-28 informa o atendimento de 2.430 famílias no exercício, o que corresponde a 239,65% em relação à meta prevista no PO-2011. No entanto, da análise das informações prestadas pela Unidade no Relatório de Gestão 2011 depreende-se que a execução contabilizada não foi sequer iniciada, o que pode explicar a disparidade verificada entre a execução física e a execução financeira.

Foi informado que os recursos do exercício liquidados foram destinados ao pagamento da implantação de uma ponte sobre o Rio Pasmado, no Município de Buritis/MG, atendendo a 243 famílias, e de convênio firmado com a Prefeitura Municipal de Divinópolis/GO, para implantação de infraestrutura básica no projeto de assentamento Marcos Correa Lins, atendendo a 407 famílias. No entanto, verifica-se que as obras para construção da ponte sobre o Rio Pasmado ainda estavam em andamento, tendo sido inclusive aditivado o contrato, e que nem houve início, até o fim do exercício de 2011, da execução das obras de implantação de infraestrutura básica no Projeto de Assentamento Marcos Correa Lins. Assim, não é possível avaliar adequadamente a execução da Ação no exercício, vez que a própria

forma de cálculo está considerando como executada uma meta que ainda está em andamento.

Quanto às demais famílias contabilizadas na meta física da Ação pela Unidade, relacionam-se no quadro abaixo os acordos firmados no exercício, quantas famílias cada um atendia e o estágio da execução informado no Relatório de Gestão:

Contratada/Conveniente	Objeto	Valor	Famílias atendidas	Estágio
Geobrasil Ltda.	Instalação e recuperação de sistema de abastecimento de água	R\$ 1.380.156,90	600	Ordem de serviço para início dos trabalhos emitida em 20/12/2011, valor deve ser liquidado e pago em 2012
ALS Engenharia Ltda.	Aditivo de contrato para complementação de estradas vicinais	R\$ 1.466.256,66	825	Serviços em andamento, valor deve ser liquidado e pago em 2012
Prefeitura Municipal de Padre Bernardo/GO	Complementação de sistemas de abastecimento de água nos PAs Vereda II e Boa Vista	R\$ 789.445,60	298	Empenhado em dezembro de 2011, serviços a serem iniciados, valor deve ser liquidado e pago em 2012
Prefeitura Municipal de Cabeceiras de Goiás/GO	Abertura, recuperação e encascalhamento de estradas vicinais, com execução de drenagem superficial, nos PAs Divisa Verde e Lagoa das Pedras	R\$ 825.000,00	57	Empenhado em dezembro de 2011, serviços a serem iniciados, valor deve ser liquidado e pago em 2012
Total		R\$ 4.460.859,16	1780	

De qualquer forma, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 201203466/009, à Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR-28 em 14/06/2012, questionando sobre a incompatibilidade entre a execução física e financeira da Ação, sem que houvesse resposta.

Destaca-se, no entanto, que parte significativa da execução física no exercício se deu com recursos empenhados em exercícios anteriores, num total de R\$ 7.697.856,49 pagos, correspondendo a 90,60% dos recursos de Restos a Pagar inscritos em exercícios anteriores, que somavam R\$ 8.496.342,14.

Dentre as razões que impactaram negativamente a execução da Ação, a SR-28 destacou a carência de recursos humanos, a insuficiência de recursos financeiros, além da concentração da liberação de recursos no fim do exercício, prejudicando o planejamento da SR, e a falta de recursos materiais e logísticos. Informou-se, ainda, que a Ação 2722, que custeia os recursos materiais e logísticos desta Ação, também é responsável pelo custeio de outras cinco Ações, o que limita a disponibilidade desses recursos.

Por fim, a SR-28 informa que os convênios celebrados com Prefeituras Municipais contribuiu em grande parte com a execução da Ação, tendo as Prefeituras proporcionado auxílio no levantamento e distribuição das demandas e na elaboração de propostas e projetos.

Assim, considera-se que o não atingimento da meta física foi devidamente circunstanciado pelo gestor. Ressalve-se, no entanto, que a contabilização da execução física, smj, deve ser efetuada no momento de

sua conclusão, e não de sua contratação, já que apenas o ato de contratar não garante que a demanda existente será, de fato, atendida. A respeito, o Relatório de Gestão do Incra-Sede para o exercício de 2011 assim informa, na sua apresentação dos resultados desta Ação: “Não são contabilizados para o cálculo da meta da Ação, os recebimentos parciais das obras, sendo computado apenas na sua conclusão total, ou no caso de algum impedimento na sua conclusão, que leve ao encerramento do contrato/convênio, a última medição realizada para fins de prestação de contas.”

UG 133088 – Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR-28			
0137 – Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária			
0427 – Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas	Meta física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
	2511	953	37,95
	Meta financeira		
	Previsão (R\$)	Execução (R\$)	Execução/Previsão (%)
	12070400	6741400	55,85
Atos e fatos que prejudicaram o desempenho: Insuficiência de recursos financeiros para atendimento da demanda; Carência de recursos humanos para acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos de Crédito Instalação; Inexistência de um sistema oficial de informações de crédito.			
Providências adotadas: Não foram informadas providências.			

O Planejamento Operacional do Incra para o exercício de 2011 previa a destinação de R\$ 12.070.400,00 dos recursos orçamentários da Ação 0427 – Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas para a Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno. Esse valor foi posteriormente alterado para 19.584.400,00, em decorrência da grande demanda da SR-28, além de acordos firmados com os movimentos sociais. Desse montante, foram empenhados R\$ 19.579.400,00, correspondendo a 162,21% dos recursos inicialmente previstos, dos quais foram liquidados R\$ 6.741.400,00, representando 55,85% da previsão inicial.

A execução física prevista para a Ação foi de 2.511 famílias atendidas, enquanto a execução física efetiva foi de 953 famílias atendidas, o que representa 37,95% em relação à meta inicialmente prevista.

A disparidade entre a execução física (37,95%) e a execução financeira (55,85%) é justificada pelo gestor como decorrente do fato de que as diversas modalidades de Crédito Instalação existentes tem valores diferentes entre si. Além disso, parte dos recursos se destinou à complementação de créditos na modalidade Aquisição de Materiais de Construção previamente contratados, como consequência do aumento do valor dessa modalidade de R\$ 10.000,00 para R\$ 15.000,00.

Como fatores que dificultaram a execução da Ação no exercício, a SR-28 mencionou, no Relatório de Gestão 2011, a insuficiência de recursos financeiros para atendimento da demanda, a carência de recursos humanos para acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos de Crédito Instalação, além da inexistência de um sistema oficial de informações de crédito, o qual, assinala-se, está em fase de desenvolvimento pelo Incra-Sede.

Cabe destacar que um total de R\$ 8.427.600,00 inscritos em Restos a Pagar em exercícios anteriores foram pagos no exercício, enquanto foram inscritos, no exercício, R\$ 12.838.000,00, o que demonstra que a Ação vem sendo executada, principalmente, com recursos que se inscrevem em Restos a Pagar, dada a indisponibilidade financeira no exercício. Também ressalta-se o cancelamento de R\$ 2.731.800,00 também inscritos em Restos a Pagar em exercícios anteriores, ocasionado, segundo o gestor, por serem identificados empenhos com valores em duplicidade, previsão de complementação de recursos que já haviam sido aplicados, a utilização de créditos excedentes, entre outros motivos.

Conclui-se, portanto, que as razões para não atingimento das metas física e financeira da Ação pela Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno são plausíveis e coerentes com o que se observa nas diversas superintendências regionais do Incra.

UG 133088 – Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR-28			
1427 – Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura			
4470 – Assistência Técnica e Capacitação de Assentados	Meta física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
	3136	7626	243,18
	Meta financeira		
	Previsão (R\$)	Execução (R\$)	Execução/Previsão (%)
	3000000	549583,1	18,31
Atos e fatos que prejudicaram o desempenho:			
Mudanças na norma que regula a prestação de serviços de assessoria técnica (ATES), com a edição da Lei 12.188/10;			
Carência de recursos humanos e de capacitação dos servidores;			
Insuficiência dos recursos logísticos.			
Providências adotadas: Não foram informadas.			

A previsão orçamentária para execução da Ação 4470 – Assistência Técnica e Capacitação de Assentados na SR-28 consignada no Planejamento Operacional para o exercício de 2011 foi de R\$ 3.000.000,00. No entanto, acabaram por ser destinados R\$ 10.234.061,60 para esta Ação, os quais foram empenhados em sua totalidade. Desses empenhos, foram liquidados recursos no total de R\$ 549.583,10, correspondendo a 18,31% em relação aos recursos inicialmente previstos.

A meta física prevista no PO 2011 para execução desta Ação na SR-28 foi de 3.136 famílias assistidas. O Relatório de Gestão 2011 da unidade informa que foram assistidas 7.626 famílias no exercício, o que corresponde a 243,18% do quantitativo previsto.

Da leitura do Relatório de Gestão depreende-se, no entanto, que as 7.676 famílias assistidas informadas pelo Incra correspondem ao total de despesas empenhadas, ou seja, R\$ 10.234.061,60, e não às despesas efetivamente liquidadas, no montante de R\$ 549.583,10. Da leitura, não fica claro qual foi a destinação dos recursos referentes às despesas liquidadas, nem há qualquer informação sobre o cronograma de desembolso dos contratos que justifique um aporte de recursos desta monta sem liquidação no exercício.

Dentre os fatores que impactaram negativamente a execução da Ação, a SR-28 destacou, em seu Relatório de Gestão, as alterações dos normativos sobre ATES, com a edição da Lei nº 12.188/10, o que levou à necessidade de adaptações nas rotinas estabelecidas para execução da Ação; o fato de que a Ação dispõe apenas de cinco servidores e uma terceirizada para sua execução, acompanhamento e fiscalização, os quais, além disso, necessitam de capacitação adequada; e a deficiência de recursos logísticos, tais como veículos, recursos para pagamento de combustíveis e diárias aos servidores, enfim, que provisionem os meios para a execução da Ação.

Não foi informada, no relatório, a existência ou execução de Restos a Pagar de exercícios anteriores.

Ressalte-se, por fim, que foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 201203466/009, de 14/06/2012, à SR-28, questionando sobre a disparidade verificada entre a execução física e financeira da Ação no exercício. Não houve resposta do gestor à solicitação.

Conclui-se, portanto, que os números apresentados pela Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR-28 para três das Ações analisadas não traduzem adequadamente os resultados efetivamente atingidos no exercício de 2011.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Os indicadores atualmente utilizados pela Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR-28 foram estabelecidos por meio do Acórdão nº 753/2008 – Plenário, do Tribunal de Contas da União, e foram calculados pela primeira vez quando da realização de Relatório de Gestão 2010 da unidade. Desse total de 20 (vinte) indicadores, foi analisada uma amostra de 7 (sete), selecionados por critério de relevância, logo, não probabilístico. Os indicadores selecionados são relacionados abaixo, além de seus resultados nos últimos dois exercícios:

Programa	Nome e descrição do indicador	Fórmula de cálculo	Resultados dos indicadores	
			2010	2011
0135 Assentamento de Trabalhadores Rurais	– Índice de gastos com obtenção de terras – indica o gasto com obtenção de terras efetuada pelo Incra por hectares, no exercício.	{Valor total de indenizações (desapropriação) ou pagamento (aquisição) em R\$, no exercício, dividida pela respectiva área total dos imóveis indenizados ou pagos em hectares, no exercício}, no nível de agregação	R\$ 3.716,70/ha	R\$ 3.916,30/ha
0135 Assentamento de Trabalhadores Rurais	Índice de protocolos de licença ambiental para os projetos de assentamento – indica o percentual de PAs com processo de Licenciamento Ambiental protocolado no exercício, em relação ao número de Pas com licenças ambientais expedidas, em conformidade com a Resolução CONAMA 387/2002, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	(Número de licenças ambientais protocoladas no exercício, dividido pelo número de licenças ambientais expedidas no exercício, no nível de agregação) multiplicado por 100	57,15%	46,15%
0137 Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	– Índice de provimento de PDA/PRA – expressa a quantidade de projetos de assentamento com PDA/PRA aprovados pelo Incra.	(Quantidade de projetos de assentamento com PDA e PRA aprovados pelo Incra, dividido pela quantidade total de assentamentos jurisdicionados no nível de agregação) multiplicada por 100	3,31%	0,00%
0137 Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	Índice de acesso a estradas transitáveis, ou outras vias de transporte adequadas ao escoamento da produção até as unidades produtivas – expressa o acesso a estradas transitáveis ou outras vias de acesso adequado ao escoamento da produção no exercício, segundo o total de famílias assentadas no exercício, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	(Número de unidades produtivas providas com acesso a estradas transitáveis ou outra via adequada de escoamento da produção no exercício, dividido pelo número total de famílias assentadas no exercício, no nível de agregação) multiplicada por 100	121,14%	37,30%
0137 Desenvolvimento Sustentável na	– Índice de acesso à moradia nos assentamentos – expressa o acesso à moradia nos assentamentos no	(Número de unidades habitacionais efetivamente construídas no exercício, dividido	21,93%	24,43%

Reforma Agrária	exercício, segundo o número total de famílias assentadas no exercício, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	pela quantidade total de famílias assentadas no exercício, no nível de agregação) multiplicada por 100		
0137 Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	– Índice de provimento de Assistência Técnica – expressa a quantidade de famílias atendidas pela Assistência Técnica	(Quantidade de famílias atendidas por Assistência Técnica, dividida pelo número de famílias no nível de agregação) multiplicado por 100	0,00%	60,53
0137 Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	– Índice de consolidação de assentamentos – expressa a taxa de consolidação dos assentamentos	(Número de famílias assentadas em PAs consolidados, dividido pelo número total de famílias existentes nos PAs criados pelo Incra, no nível de agregação), multiplicado por 100	0,00%	0,00%

Cabe destacar, neste ponto, que 3 (três) desses indicadores tiveram a sua fórmula de cálculo alterada, a pedido do Incra. Enquanto as fórmulas originais calculavam o percentual de execução acumulada de um determinado serviço prestado em relação ao universo total de demandas, atendidas ou não, por esse serviço, as fórmulas atuais comparam somente a demanda atendida no exercício e a demanda criada no mesmo exercício. Os indicadores que tiveram a sua fórmula de cálculo alterada nesse sentido foram: Índice de protocolos de licença ambiental para os projetos de assentamento; Índice de acesso a estradas transitáveis ou outras vias de transporte adequado ao escoamento da produção até as unidades produtivas; e Índice de acesso à moradia nos assentamentos.

A avaliação dos sete indicadores da amostra selecionada contemplou somente a sua utilidade, considerando-se que o estabelecimento dos indicadores é responsabilidade do Incra-Sede. Não havendo qualquer menção à utilização dos indicadores pela SR-28 na tomada de decisões referentes à sua gestão, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 201203466/008, reiterada pela Solicitação de Auditoria nº 201203466/010. Além de questionar sobre a utilização dos indicadores para tomada de decisões gerenciais na SR-28, as solicitações de auditoria levantavam questões sobre a forma de apuração desses indicadores, incluindo a fonte dos dados, a temporalidade de aferição e os responsáveis pela prestação das informações. Não houve, no entanto, resposta da SR-28.

Dessa forma, fica prejudicada a análise da utilidade dos indicadores pela Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR-28.

Ressalte-se, no entanto, que as novas fórmulas de cálculo dos três indicadores que foram alterados prejudicaram a sua completude e validade. A avaliação da completude e validade de um indicador procura auferir a sua capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a unidade pretende medir, além de refletir os resultados de eventuais intervenções efetuadas na gestão. Considera-se que esses três índices, da forma como são calculados hoje, não representam adequadamente os resultados das Ações do Incra. Embora, como disposto pelo Incra-Sede na nova definição dos indicadores, esses de fato permitam avaliar se houve aumento ou redução do passivo, de outro lado, não trazem nenhuma informação sobre a dimensão do passivo existente. Além disso, o fato de dependerem, para o seu cálculo, da definição da demanda criada no exercício, faz com que seu resultado seja influenciado pelos resultados obtidos em outras Ações – exemplificativamente, o quantitativo de famílias assentadas no exercício pode inflacionar o resultado do Índice de acesso à moradia nos assentamentos, se for baixo, ou ainda reduzi-lo, no caso contrário.

No caso do Índice de protocolos de licença ambiental, considerou-se que esse apresenta falha em sua elaboração, de modo que o resultado obtido não tem qualquer significância para avaliação da Ação. Ao estabelecer uma relação entre as licenças protocoladas e as expedidas, a própria essência do indicador se perde, vez que passa a avaliar se houve maior número de protocolos ou de expedições de licença ambiental, ou seja, passa a avaliar o passivo de licenças a serem expedidas, e não protocoladas. Além disso, verifica-se uma inconsistência matemática no cálculo do indicador, haja vista que, se o número de

licenças expedidas for zero, fica inviabilizado o cálculo. Mesmo que o indicador passe a calcular o passivo de expedições de licenças ambientais, a relação correta seria a divisão do número de licenças expedidas pelo número de licenças protocoladas.

Lembra-se, novamente, que a responsabilidade pelo estabelecimento dos indicadores é do Incra-Sede, de modo que essas questões serão tratadas no respectivo Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2011. Mencionam-se aqui as ressalvas aos indicadores alterados pelo fato de que essas impactam diretamente na utilidade dos indicadores pela SR-28.

Por fim, verificou-se que não foram apresentados os resultados dos índices abaixo relacionados no Relatório de Gestão 2011, previsto no item 2.4.7 da Portaria TCU nº 123/2011:

- Índice de cadastramento de imóveis rurais;
- Índice de análise de processos de certificação de imóveis;
- Índice de regularização fundiária;
- Índice de parcelas supervisionadas;
- Índice de aprovação de convênios;
- Índice de qualidade de dados.

Sobre a ausência de resultados, foi emitida a Nota de Auditoria nº 201203466/02, de 14/05/2012, que recomendou o encaminhamento de Ofício a esta Unidade Técnica de Controle Interno, assinado pelo Superintendente Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno, contemplando a apresentação dos resultados dos indicadores acima relacionados no exercício de 2011. Até a conclusão dos trabalhos não foi enviada manifestação do gestor.

2.4 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos da Superintendência Regional do INCRA no Distrito Federal e Entorno/SR-28 teve o objetivo de avaliar a composição do quadro de pessoal, bem como a regularidade dos registros e pagamentos de pessoal ativo e inativo, além do cumprimento da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, concessão de aposentadoria, reforma e pensão.

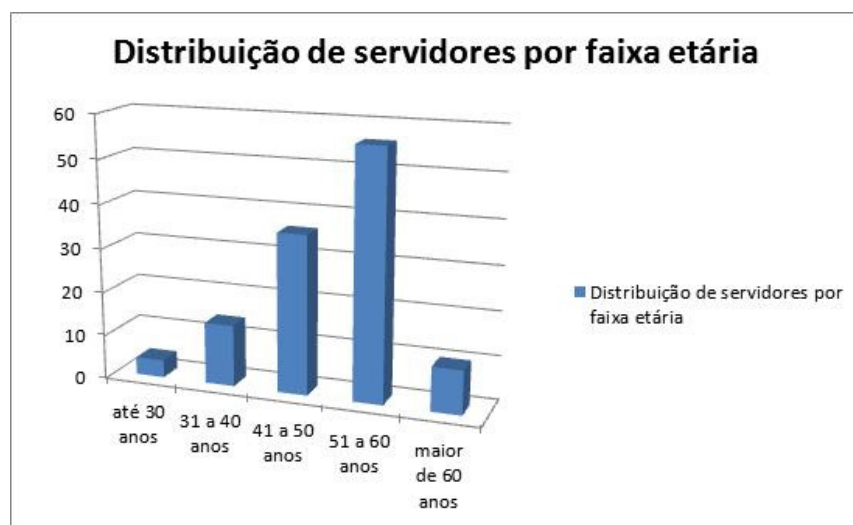
Em consulta ao SIAPE e ainda com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão da Unidade, referente ao exercício de 2011, verificou-se que o quadro de pessoal da SR-28 possui a seguinte constituição:

Composição do Quadro de Pessoal da SR-28	
Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva
1. Servidores de carreira em cargos efetivos	120
1.1 Servidores de carreira vinculada ao órgão (ativo permanente)	118
1.2 Servidores de carreira em exercício descentralizado	2
2. Servidores em exercício na SR-28 - outras situações	0
2.1 Servidores requisitados de outros órgãos e esferas (comissionados)	0
2.2 Servidores com Contratos Temporários	0
Total de servidores em exercício (1+2)	120
3. Servidores em afastamento	5
3.1 Servidores de carreira vinculada ao órgão (cedidos)	2
3.2 Servidores afastados-hipóteses do Cap. V da Lei 8.112/90	0
3.3 Servidores removidos	2

3.4 Servidores em licença remunerada	0
3.5 Servidores em licença não remunerada	1
4. Aposentados a partir do exercício 2011	4
5. Instituidores de Pensão a partir do exercício 2011	4

Fonte: Relatório de Gestão da SR-28, data-base 31/12/2011

A tabela acima representa o cenário avaliado pela própria Unidade, complementado pelo gráfico abaixo, apontando ainda que a maioria dos servidores efetivos possui idade entre 51 e 60 anos, portanto, estão próximos de alcançar ou já alcançaram a idade mínima para se aposentar, indicando prognóstico de redução da força de trabalho da SR-28:



Destaque-se que o INCRA realizou concurso público em 2010, de âmbito nacional, para provimento de 550 vagas, sendo destinadas à SR-28 e Incra/Sede 24 vagas, conforme a seguinte distribuição:

- Doze vagas para Analista Administrativo, habilitação em Contabilidade;
- Sete vagas para Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário, habilitação em Engenharia Civil;
- Cinco vagas para Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário, habilitação em Engenharia de Agrimensura ou Cartográfica.

Importante salientar que essas 24 vagas serão divididas entre a Sede e a SR-28, não havendo definição, no Edital do concurso, do número exato de servidores que serão nomeados na Superintendência. Em janeiro de 2012 houve nomeação de 150 novos servidores em algumas unidades do INCRA, porém a SR-28 ainda não foi contemplada; contudo, o INCRA-Sede encaminhou solicitação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MPOG, visando obter a autorização para nomeação dos demais candidatos aprovados.

Portanto, verifica-se que, mesmo quando houver nomeação dos candidatos aprovados no último concurso para lotação na SR-28, esse quantitativo não abarca todas as áreas da Superintendência, permanecendo a carência de servidores já existente na Unidade.

No tocante à conformidade dos registros no SIAPE e SISAC, além dos atos de concessão de aposentadoria e instituição de pensão, foram analisados indicadores de desconformidade, que apontam possíveis impropriedades e irregularidades nos registros, sendo identificadas as seguintes ocorrências:

Ocorrências identificadas nos registros de pessoal da SR-28					
Descrição da ocorrência	Quantidade de servidores	Quantidade de ocorrências	Quantidade de ocorrências	Quantidade de ocorrências não	Quantidade de ocorrências

	relacionados	acatadas totalmente pelo gestor	acatadas parcialmente pelo gestor	acatadas pelo gestor	aguardando resposta do gestor
12- Servidores com ingresso no cargo efetivo após 25/11/95 recebendo quintos.	1	1	---	---	---
30- Servidores Cedidos sem informação do valor da remuneração extra-SIAPE.	1	1	---	---	---
34- Servidores cedidos para órgãos recusáveis, que recebem, na origem, gratificação por desempenho ou produtividade específica de sua carreira/plano de cargos.	2	2	---	---	---
Total	4	4	---	---	---

De acordo com a tabela acima, para todas as ocorrências verificadas foram adotadas providências pela Autarquia, visando à correção de registros, sendo classificadas como “ocorrências acatadas totalmente pelo gestor”, conforme detalhamento abaixo:

a.) Servidores com ingresso no cargo efetivo após 25/11/95 recebendo quintos:

O indicador apresentou um caso de servidor (matrícula SIAPE nº 1215349) que ingressou efetivamente no Serviço Público Federal após 25/11/1995 e recebe vantagens (quintos/décimos) incorporadas à remuneração. A análise objetiva verificar se os pagamentos a título de incorporação de tais vantagens, decorrentes de exercício de cargo em comissão/função, na condição de sem vínculo com a Administração Pública, percebidos pelos servidores com ingresso em cargo efetivo após 25/11/1995, guardam conformidade com as normas vigentes. O gestor informou que a vantagem foi concedida ao servidor em questão conforme a Lei nº 8.911, de 11/07/94, e Ofício Circular nº 19/SRH/MP, de 23/04/2001, sendo verificado pela equipe de auditoria que a função foi assumida em data posterior a 25/11/95 e que o recebimento de quintos é válido.

b.) Servidores Cedidos sem informação do valor da remuneração extra-SIAPE:

O indicador aponta servidores cedidos pela SR-28, cuja folha de pagamento no SIAPE informa apenas os dados de remuneração da própria Superintendência, restando ausentes as informações dos valores recebidos pela entidade cessionária, impossibilitando assim a identificação de inconsistência na aplicação do teto remuneratório do serviço público federal (limite constitucional definido no art. 37, inciso XI,CF). Foi identificado um servidor nessa condição (matrícula SIAPE nº 718415), sendo que, por meio do Ofício nº 75/2012-AUD, de 04/05/2012, o gestor encaminhou os registros das remunerações adicionais percebidas pelos servidores em comento, que foram confirmados pela equipe de auditoria em consulta ao SIAPE. Verificou-se que todos os recebimentos encontram-se dentro do limite constitucional (teto).

c.) Servidores cedidos para órgãos recusáveis, que recebem, na origem, gratificação por desempenho ou produtividade específica de sua carreira/plano de cargos:

O indicador possibilita identificar pagamentos de Gratificações de desempenho/produtividade a servidores cedidos em desconformidade com a legislação em vigor. No caso da SR-28, foi verificada a percepção das Gratificações de Desempenho de Atividade de Reforma Agrária-GDARA e de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa-GDATA, inerentes às carreiras do INCRA. Foram identificados dois servidores da Superintendência, quais sejam servidores com matrículas SIAPE nº 0718062 e 0718415 que, embora cedidos, continuam a receber tais gratificações. De acordo com as informações prestadas por meio do Ofício/AUD/ nº 221, de 17/10/2011, foram verificadas duas situações:

I- Um servidor já estava cedido quando da edição da MP nº 216/04, convertida na Lei 11.090/05; assim, faz jus à gratificação, nos termos do art. 16-A da referida lei;

II- Um servidor cedido à Presidência da República, que faz jus às gratificações em tela, conforme disposto no art. 16-C da Lei 11.090/05.

Portanto, foi confirmada a legalidade do recebimento das supracitadas gratificações, restando elididas as ocorrências.

Por fim, foram analisados os registros no SISAC de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos pelo INCRA-Sede em 2011, visando verificar o cumprimento do prazo determinado no art. 7º da IN nº 55/2007.

De acordo com o Relatório de Gestão da SR-28 referente ao exercício 2011, verificou-se que foram efetuados quatro atos de concessão de aposentadoria e quatro atos de instituição de pensão. Foi realizada conferência no SISAC, para confirmar se tais atos foram registrados no sistema e se o prazo preconizado no art. 7º da IN nº 55/2007 foi respeitado, conforme retratado na tabela abaixo:

Quantidade de atos de admissão, e admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2011.	Quantidade de atos cujo prazo do art.7º da IN 55 foi atendido, conforme verificação no SISAC
8	0

Constatou-se que nenhum dos atos foi registrado no SISAC, retratando o descumprimento do prazo estipulado pela referida Instrução Normativa. Ainda, verificou-se que os atos de instituição de pensão efetuados em 2011, além de não estarem registrados no SISAC, não possuem registro no SIAPE, conforme abordado em ponto específico deste relatório.

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

De modo geral, verificou-se que os atos de pessoal do INCRA são realizados em conformidade com a legislação e normativos pertinentes, sendo que as impropriedades detectadas foram esclarecidas a contento pelo gestor, de modo tempestivo.

2.5 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ

Controle interno é o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados (IN TCU nº 63/2010, Art. 1º, Parágrafo único, X).

As informações prestadas no Relatório de Gestão têm como objetivo demonstrar a estrutura de controles internos da Unidade Jurisdicionada, de forma a evidenciar a suficiência desses controles para garantir, com razoável segurança: a confiabilidade das informações financeiras produzidas; a obediência (*compliance*) às leis e regulamentos que a regem ou ao seu negócio; a salvaguarda dos seus recursos, de modo a evitar perdas, mau uso e dano e; a eficácia e eficiência de suas operações (Portaria TCU nº 123/2011, Anexo Único, item 9).

O Relatório de Gestão do Incra/SR-28, conforme Quadro A.9.1, apresentou informações sobre o funcionamento do sistema de controle interno da Superintendência Regional, estruturadas em formulários contendo afirmativas valoradas na escala de 1 a 5 (conforme Portaria TCU nº 123/2011, Anexo Único, item 9), contemplando os aspectos relacionados na Parte A, Item 9, do Anexo II da DN

TCU 108/2010, a seguir: ambiente de controle; avaliação de risco; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

Para validação de parte das informações prestadas, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201203466/009, de 14/06/2012, que instou a UJ a prestar esclarecimentos a respeito de rotinas e procedimentos adotados para controle e mitigação de riscos.

Foram analisadas, quanto à adequação, as informações prestadas pelo Incra/SR-28 referentes ao funcionamento do sistema de controle interno, tendo como escopo as áreas de licitações e de seleção, contratação e acompanhamento de serviços de Assistência Técnica e Capacitação de Assentados (Programa/Ação: 1427/4470). A análise procedida utilizou como base a autoavaliação da unidade constante do quadro A.9.1 e os resultados das ações de controle empreendidas no exercício em exame.

Quanto ao resultado das ações de controle realizadas na área de licitação, no exercício sob exame, foram verificadas impropriedades/irregularidades, como: i) fracionamento de despesas; ii) falhas na elaboração de editais de licitação; iii) processos licitatórios sem a adequada instrução; iv) injustificada falta de implementação de recomendações da área jurídica quanto à instrução de processos licitatórios; e v) planilha orçamentária elaborada a partir de tabela de preços desatualizada. Essas impropriedades/irregularidades são tratadas detalhadamente na parte “Achados de Auditoria” deste Relatório.

Dentre as causas que propiciaram tais impropriedades/irregularidades, encontram-se: i) falhas no planejamento das aquisições e contratações a serem efetuadas no exercício ii) Falhas nos controles internos da unidade; iii) ausência de rotinas internas de verificação da elaboração das minutas de edital e seus anexos; iv) falta de capacitação do pessoal envolvido com a elaboração de minutas de edital e seus anexos; v) não observância da norma que estabelece os procedimentos a serem observados pela administração pública na realização de qualquer processo licitatório; vi) ausência de fluxo operacional interno determinando os trâmites necessários a todo procedimento licitatório; e vii) ausência de manifestação da Procuradoria Federal Especializada do Incra na SR-28 quanto ao atendimento ou não das recomendações contidas em pareceres jurídicos sobre a análise das minutas de edital e de contrato.

Quanto ao resultado das ações de controle realizadas no âmbito da Comissão Especial para Seleção de Entidades de ATES, no exercício sob exame, foram verificadas impropriedades/irregularidades, como: i) falta de observância a requisitos do edital de chamamento quanto à composição das equipes técnicas, comprovação de experiência e capacidade operacional; ii) falta de isonomia no tratamento às entidades candidatas; iii) alteração na composição das equipes técnicas após a assinatura do contrato, sem que se demonstrassem que a nova composição tivesse qualificação igual ou superior à anterior; iv) aceitação de relatórios físicos de atividades individuais assinados por pessoas que não constam da Relação de Beneficiários (RB); v) execução contratual em desacordo com disposição da Chamada Pública nº 01/2010; vi) pagamento de despesas em desacordo com disposição contratual; e v) falhas na autuação de processos administrativos. Essas impropriedades/irregularidades são tratadas detalhadamente na parte “Achados de Auditoria” deste Relatório.

Dentre as causas que propiciaram tais impropriedades/irregularidades, foram verificadas: i) falta de observância quanto às exigências previstas em editais de chamadas públicas; ii) falta de capacitação do quadro dos servidores responsáveis pela seleção de entidades; iii) falhas na verificação da consistência dos relatórios de execução física e na fiscalização e acompanhamento da execução física dos serviços de ATES; iv) falhas no controle interno da unidade; e v) ausência de rotinas de verificação da correta autuação e formalização de processos.

Diante disso, as situações dos componentes da estrutura de controle interno foram avaliadas como “não adequada” pela equipe de auditoria, uma vez que os resultados das ações de controle demonstram a existência de falhas que impactam a avaliação de todos os componentes, conforme segue:

i) com relação ao componente “*Ambiente de Controle*”, a existência de falhas em diversos níveis (planejamento de licitações, seleção de Projetos de ATES e execução e acompanhamento de contratos) demonstra que não há percepção amplamente disseminada dos controles internos como essenciais à

consecução dos objetivos da unidade. Destaca-se, ainda, que a autoavaliação da unidade registrou avaliação insatisfatória quanto à existência de mecanismos que garantam ou incentivem a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da UJ na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética ou conduta. Além disso, a autoavaliação registrou a inadequação dos processos de competência da UJ quanto à segregação de funções;

ii) no que concerne ao componente “Avaliação de Risco”, a falta de capacitação de pessoal envolvido nos processos de licitação/seleção de propostas e de acompanhamento de contratos de ATER demonstram que não há identificação dos níveis de risco operacional, bem como mensuração e classificação dos riscos em escala de prioridade;

iii) quanto a “Procedimentos de Controle”, verifica-se, a partir das informações prestadas pela UJ e dos resultados das ações de controle, que a Unidade não dispunha, no exercício de 2011, de procedimentos de controle aptos a evitar falhas elementares, como a habilitação de entidade que não cumpriu todos os requisitos para chamada pública de ATER e a aceitação de relatórios físicos de atividades individuais assinados por pessoas que não constam da Relação de Beneficiários (RB);

iv) no que tange ao item “Informação e Comunicação”, embora a autoavaliação da UJ tenha sido pela adequação, verificou-se a existência de falhas decorrentes do tratamento não adequado de informações relevantes. Nesse sentido, a não adoção de rotina que assegurasse a manifestação da Procuradoria Federal Especializada quanto ao atendimento das recomendações da área jurídica, por exemplo, permitiu que fosse deflagrado processo licitatório sem a implementação de todas as recomendações da área jurídica e sem que fosse justificado o não acatamento;

v) no que tange ao “Monitoramento”, a partir do cotejo das impropriedades/irregularidades constatadas, verifica-se que não tem sido efetivo no sentido de prevenir a existência de falhas quanto ao processo de licitação/chamamento público, contratação e execução contratual da SR-28.

Dessa forma, a avaliação da equipe de auditoria quanto à estrutura de controle interno da UJ pode ser resumida de acordo com o quadro abaixo:

Componentes da estrutura de Controle Interno	Autoavaliação do gestor	Avaliação da equipe de auditoria
Ambiente de Controle	Neutra	não adequada
Avaliação de Risco	Neutra	não adequada
Procedimentos de Controle	Neutra	não adequada
Informação e Comunicação	totalmente válida	não adequada
Monitoramento	totalmente válida	não adequada

Observação: Para obtenção da síntese da autoavaliação da UJ, foi considerada a média aritmética das avaliações registradas no Quadro A.9.1, para cada um dos cinco componentes da estrutura de controle interno. A partir do valor obtido, que pode variar de um a cinco, registrou-se na tabela acima o nível de avaliação conforme legenda constante da Portaria TCU nº 123/2011, Anexo Único, item 9: (1) Totalmente inválida; (2) Parcialmente inválida; (3) Neutro; (4) Parcialmente válida e; (5) Totalmente válida. Valores médios fracionários cujo primeiro decimal seja igual ou superior a cinco foram arredondados para o número inteiro imediatamente superior e os demais para o número inteiro imediatamente inferior.

As falhas que demonstram as deficiências do controle interno da unidade foram observadas tanto no que se refere a licitações quanto ao chamamento público para contratação de serviços de ATER. Dessa forma, a análise individualizada das áreas selecionadas para verificação da adequação da estrutura dos controles internos pode ser resumida pelo seguinte quadro:

Área Selecionada	Estrutura de controles internos administrativos
ATER	não adequada
Licitações	não adequada

Diante do exposto, conclui-se que a estrutura dos controles internos da unidade jurisdicionada não foi capaz de evitar impropriedades nos processos de licitação e execução contratual analisados. Ressalta-se

que as falhas apontadas nesta análise foram objeto de constatação na parte “Achados de Auditoria”.

2.6 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços

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

Evidência disso é que os itens do Quadro A.10.1 – Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis, do Relatório de Gestão da Unidade, não foram preenchidos, e o gestor informou, por meio do Ofício/INCRA/SR(28) DFE/G/nº 501/2012, de 13/7/2012, que *“esta SR/28/DFE já está providenciando relatório com base nos normativos que regulamentam a matéria, tais como IN 01/2010 e Portaria 2/2010, para que seja repassado a todas as chefias e, por consequência, a todos os servidores, objetivando adotar boas práticas no tratamento dos resíduos produzidos por este Órgão, além de requisitarmos ao nosso departamento de licitação para que se atente ao fato de que na contratação de qualquer bem ou serviço, seja respeitado os critérios de sustentabilidade ambiental”*.

Sendo assim, conclui-se pela não adoção plena dos quesitos de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, conforme disposições da Instrução Normativa SLTI nº 01, de 19 de janeiro de 2010, que trata sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Quanto à separação de resíduos recicláveis descartados, verificou-se, quando da realização da reunião de busca conjunta de soluções, ocorrida em 10/07/2012, que apesar de a Superintendência possuir os recipientes para a coleta seletiva de tais resíduos, não é feita a destinação desse material conforme estabelece o Decreto nº 5.940/2006, que instituiu a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis. Destaca-se que essas constatações serão tratadas nos “Achados de Auditoria” deste Relatório.

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A avaliação da gestão de Tecnologia da Informação - TI nas Superintendências Regionais do Incra está estruturada a partir da abordagem dos seguintes aspectos: estrutura de pessoal envolvida com TI e adequação da contratação e gestão dos bens e serviços adquiridos.

O Planejamento Estratégico de TI, Política de Segurança da Informação e Desenvolvimento e Produção de Sistemas não se aplicam às Unidades Regionais, visto que são de responsabilidade exclusiva do Incra-Sede.

Recursos Humanos de TI e Contratação e Gestão de Bens e Serviços de TI

Conforme planilha de distribuição da força de trabalho da Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno relacionada com a Tecnologia da Informação, observa-se que não existem servidores do quadro permanente na SR e há três empregados terceirizados, de acordo com a manifestação do gestor mediante Ofício/Incra/SR-28 – DFE/GAB/Nº 331, de 03/04/2012.

Tendo em vista que a SR/28 não possui área específica de Tecnologia da Informação e nem servidores de carreira atuando nessa área, para satisfazer a necessidade de serviços de suporte técnico presencial e remoto e serviços de administração de ativos e servidores de rede aos usuários de tecnologia da informação, foi contratada a empresa Sucesso Tecnologia e Informação LTDA-ME, CRT Incra/SR-28 DFE nº 13.000/2011, pelo valor mensal de R\$ 9.697,00. O contrato prevê a presença de três postos

especializados para o serviço, sendo um de suporte em rede e dois de técnico em informática.

Dessa forma, como os sistemas são todos produzidos pelo Incra-Sede, não há conflitos de haver apenas terceirizados executando tarefas de suporte técnico à tecnologia da informação da Superintendência.

Ressalta-se que o Plano de Cargos e Salários do Incra não contempla competências específicas para a área de TI. Entretanto, considerando que a requisição de pessoal é competência do Incra-Sede, a verificação das providências para prover a Autarquia com servidores proveniente do PGPE - Plano Geral de Cargos do Poder Executivo foi realizada no âmbito da Sede do Incra.

Quanto à contratação e gestão de bens e serviços de TI, a SR-28 informou, por meio do Ofício/Incra/SR-28 – DFE/GAB/Nº 331, que as soluções de tecnologia da informação são implementados pelo Incra/Sede conforme regimento interno.

O Quadro A.12.1, constante no Relatório de Gestão de 2011, dispõe que a Unidade adota processo de trabalho formalizado na contratação de serviços de TI. A Superintendência firmou apenas o contrato 13.000/2011 na área de TI, que não envolve o desenvolvimento de conhecimento de TI, e que seguiu o rito das demais contratações da Unidade.

2.8 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Foram executados procedimentos de auditoria visando analisar os controles internos relativos aos procedimentos de celebração, acompanhamento, fiscalização e prestação de contas de transferências no exercício de 2011, além da consistência das informações prestadas no Relatório de Gestão da Autarquia do exercício de 2011, em que foram analisados 77,40% dos recursos liberados em 2011, conforme o quadro a seguir:

Quantidade total de transferência no exercício	Volume de recursos total de transferência no exercício	% da Quantidade analisado	% do volume de recursos analisados
8	R\$ 3.313.589,04	75	77,4

No que se refere à consistência dos dados sobre transferências informados no Relatório de Gestão, foi realizada verificação destes dados em comparação com os constantes nos sistemas SIAFI e SICONV conforme os requisitos previstos no item 6 do Anexo Único da Portaria-TCU nº 123/2011. A partir da comparação dos dados foram identificadas divergências no que se referem aos Quadros A.6.2, A.6.3, A.6.4 e A.6.5. Tendo em vista as inconsistências dos dados dos Quadros citados em relação aos sistemas SIAFI e SICONV, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 201203466/004 questionando a validade dos dados em relação a esses sistemas, o que foi atendido por meio do Ofício/INCRA/SR-28/G/nº 422/2012, de 22/05/2012, e Ofício/INCRA/SR-28/G/Nº 496/2012, de 08/06/2012, com as informações requeridas, retificando os referidos Quadros, para os quais consta informação específica na parte “Achados de Auditoria” deste Relatório.

Para que fossem realizadas análises dos controles internos relativos aos procedimentos de celebração de convênios, especialmente no que se refere ao atendimento dos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), foram analisados 04 (quatro) convênios, quais sejam os números SICONV 758751, 764571, 764555 e 759069, que equivalem a 100% (cem por cento) dos instrumentos de transferências celebrados no exercício de 2011.

Do que foi identificado a partir do universo analisado, tem-se que a Superintendência não comprovou o atendimento pleno, por parte dos convenientes, dos artigos 11 e 25 da LRF. Do total analisado, tem-se que em 02 (dois) convênios não há documentação que atenda o normativo em questão, já nos outros 02 (dois) instrumentos existe consulta ao cadastro CAUC, porém as certidões contempladas por esta consulta encontravam-se vencidas por ocasião da celebração do convênio. Além disso, não foram

comprovados os recursos para as contrapartidas, sendo que em 75% dos casos o então proponente apresentou declaração de contrapartida relativa a recursos orçamentários anteriores a 2011, enquanto que em 25% desses não há declaração.

Quanto ao acompanhamento da execução, foram solicitados os relatórios das fiscalizações realizadas no exercício de 2011 de 08 (oito) transferências voluntárias, das quais 07 (sete) são convênios (735340, 723036, 736521, 751927, 751966, 759069 e 764571) e 01 (um) é Termo de Parceria (754402). Os 07 (sete) convênios são de responsabilidade do Setor de Infraestrutura, enquanto o Termo de Parceria é de responsabilidade do Setor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, ou seja, todos relacionados a ações de responsabilidade da Divisão de Desenvolvimento. Por meio do Ofício/INCRA/SR-28/G/Nº 460/2012, de 25/05/2012, foram encaminhados relatórios de fiscalização de 03(três) dos 07 (sete) convênios solicitados, quais sejam os números SICONV 735340, 723036 e 736521. Para os demais (SICONV 751927, 751966, 759069 e 764571) foi informado que não houve fiscalizações por não terem sido iniciadas as execuções dos objetos. Da análise realizada constatou-se que não houve planejamento para a execução de fiscalizações *in loco* nos convênios em execução, resultando em valores repassados durante o exercício em análise sem o devido acompanhamento de seu emprego no objeto do convênio.

Aliado à falta de planejamento para as fiscalizações, tem-se a carência de pessoal no Setor de Infraestrutura (área técnica responsável por 77,04% dos recursos liberados em 2011 para a execução de transferências), que conta atualmente com 02 (dois) engenheiros civis para a realização das atividades de análise técnica de propostas de convênios, acompanhamento das execuções dos instrumentos que envolvam obras, análises de cumprimento dos objetos de convênios encerrados e demais atividades a cargo desse Setor.

Durante o exercício de 2011 foram identificados 23 (vinte e três) convênios celebrados sob a égide da IN STN 01/97, que estão na situação “a aprovar” no sistema SIAFI. Desses, foi feita a análise de 12 (doze) no intuito de identificar os motivos para a manutenção do estoque. Como resultado, foi verificado que esses convênios estão na situação “a aprovar” no SIAFI por um tempo médio superior a 06 (seis) anos. A manutenção deste passivo é consequência do acompanhamento inadequado durante a execução dos instrumentos, o que acarretou na impossibilidade de se apresentar pareceres técnicos conclusivos sobre as execuções dos objetos. Além disso, não existe diagnóstico da situação das transferências, de modo que possam ser adotadas providências pontuais para se efetivar a análise da prestação de contas de cada convênio e, por fim, mitigar este passivo.

Verifica-se ainda que medidas têm sido adotadas no âmbito do INCRA para regularizar o passivo de convênios firmados sob a égide da IN/STN nº 01/97, pendentes de comprovação e aprovação, quando da publicação da Portaria nº 167, de 09/03/2012, do Presidente do INCRA, que constituiu um Grupo de Supervisão e Monitoramento para atuar no INCRA/Sede, e determinou a reconstituição dos Grupos de Trabalho e Execução na Sede e Superintendências com o objetivo de realizar trabalhos para eliminar o estoque de convênios em toda a Autarquia.

Analisando a estrutura de controle da Superintendência para análises de prestações de contas, tem-se que as áreas técnicas comprovam a execução do objeto relatando as conclusões em parecer técnico, enquanto a setorial contábil confere as documentações da prestação de contas com uso de checklist e, após a conclusão da área técnica sobre a execução do objeto, contabiliza os comprovantes de despesas por meio de lançamentos dos valores em planilha no intuito de comparar o total comprovado na execução das metas com o previsto em Plano de Trabalho.

No entanto, em que pese haver sistemática de controle adequada para análise das prestações de contas, foi verificado durante ação de controle realizada no exercício de 2011, que além da já abordada carência de pessoal no setor de Infraestrutura, tem-se a carência de pessoal no Setor de Contabilidade, que conforme o Ofício/INCRA/SR 28 - DFE/GAB/N.º 1904, de 15/12/2011, conta atualmente com dois terceirizados de nível médio e um estagiário de nível superior em fase de graduação em Ciências Contábeis. Em face desta carência de servidores na setorial contábil da SR – 28, a Chefe da Divisão de Administração realizou análises contábeis das prestações de contas, o caracteriza ausência de segregação de funções, tendo em vista que esta também deve revisar os relatórios contábeis produzidos pela setorial contábil bem como dar os encaminhamentos devidos.

Destaca-se que não houve transferências encerradas no exercício de 2011. Houve apenas uma prestação de contas relativa ao Convênio nº SICONV 705005, o qual teve a vigência encerrada em 2010, cujas contas foram prestadas e aprovadas tempestivamente em 2011. Desse modo, não foi possível verificar, em relação às transferências vigentes em 2011, os requisitos para instauração de Tomada de Contas Especial – TCE no que se refere à proporção de instaurações de procedimentos do tipo, em termos quantitativos e de volume de recursos, em relação à quantidade de instrumentos de transferências firmados; a razoabilidade do lapso temporal entre a data de ocorrência do dano e a instauração da TCE; e os resultados obtidos com as TCE relacionadas às transferências em relação aos retornos para os cofres públicos. No entanto, durante o exercício de 2011, foi feita verificação de 16 (dezesesseis) convênios celebrados sob a égide da IN STN nº 01/97, que estão registrados no sistema SIAFI na situação “Inadimplência Efetiva”, quais sejam: Convênios nºs 374263; 374428; 374782; 376909; 380637; 406488; 429165; 473035; 473046; 484418; 512722; 513096; 540986; 577898; 577903 e 594029. Como resultado foi verificado que em todos os casos foi instaurado o devido procedimento de TCE, cumprindo determinação do art. 38 da IN STN nº 01/97.

Ressalta-se que não houve procedimentos de Chamamentos Públicos durante o exercício de 2011. Isto é justificado pelo fato de os 04 (quatro) instrumentos celebrados durante o exercício de 2011 terem sido propostos por entes públicos da esfera estadual, e o Decreto nº 6.170/2007 determina a realização de tal procedimento quando da celebração de convênios ou contratos de repasses com entidades privadas sem fins lucrativos.

A partir de dados sobre contratos vigentes durante o exercício de 2011, encaminhados pela Superintendência por meio do Mem/SR-28/DFE/A/Nº 51/12, de 20/04/2012, foi feita a verificação do sistema SIASG no que se refere à inclusão de todos os contratos neste sistema, bem como quanto à atualização de seus valores. A partir das análises realizadas, foi verificada a atualização dos contratos vigentes no exercício de 2011 no sistema Siasg.

Já no que se referem aos dados de transferências vigentes durante o exercício de 2011 no sistema SICONV, foi verificada a atualização dos valores repassados em comparação com os controles internos informados pela Autarquia.

Foi identificada ainda falha nos controles de movimentação de processos de convênios, tendo em vista que, durante o exercício de 2011 não foram apresentados 03 (três) processos relativos aos Convênios nº 454626, 454611 e 462266, solicitados para análise por equipe de auditoria, sob a afirmação de que os mesmos não haviam sido encontrados, conforme Ofício/INCRA/SR 28 – DFE/GAB/N.º 1880, de 12/12/2011 e Ofício/INCRA/SR 28 – DFE/GAB/N.º 1904, de 15/12/2011. Sendo assim, foi encaminhada a Nota de Auditoria nº 201203466/006, de 29/06/2012, com o intuito de apresentar o fato constatado e recomendar providências, as quais serão acompanhadas por meio de Plano de Providências Permanente.

Com base nas análises efetuadas, tem-se que na gestão de transferências na SR-28 no exercício de 2011 houve fragilidades nos controles internos relativos à celebração de convênios, especialmente no que se refere ao atendimento dos artigos 11 e 25 da LRF; fragilidades nos controles internos relativos ao acompanhamento da execução por não terem sido planejadas e executadas fiscalizações capazes de verificar a totalidade dos recursos repassados no exercício de 2011; carência de pessoal para efetuar as análises contábeis das prestações de contas e carência de técnicos no Setor de Infraestrutura, os quais estão contemplados em registros específicos na parte “Achados de Auditoria” deste Relatório de Auditoria de Gestão.

2.9 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Durante a Auditoria Anual de Contas, foi realizada a análise dos processos licitatórios efetuados durante o exercício de 2011 pela Superintendência Regional do INCRA no Distrito Federal e Entorno/SR-28, tendo por objetivo avaliar a regularidade das aquisições e contratações realizadas, consoante as seguintes diretrizes: apurar se o objeto da licitação atende a real necessidade da Unidade, devidamente motivada;

se houve atendimento aos critérios de oportunidade e conveniência para a realização dos certames licitatórios; verificar o enquadramento do objeto à adequada modalidade de licitação; e verificar a fundamentação das contratações diretas, realizadas por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Nesse contexto, foram incluídos no presente Relatório os escopos de três trabalhos de auditoria realizados pela equipe da CGU, e a partir de levantamentos efetuados nos sistemas SIASG e ComprasNet, foram verificadas as aquisições e contratações diretas efetuadas por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação, bem como a análise de editais, a formalização e a execução de processos licitatórios, de acordo com detalhamento abordado em pontos específicos deste Relatório.

Como metodologia para escolha da amostra, foram utilizados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, resultando em uma amostragem não probabilística, a qual não possibilita a extrapolação das conclusões obtidas a partir dos processos analisados para o universo das contratações realizadas pela SR-28 no exercício em análise. Na tabela a seguir, está detalhada a distribuição dos valores licitados pela Superintendência, no exercício de 2011, por modalidade de licitação e a relação com os valores analisados pela CGU:

Tipo de Aquisição de bens/serviços	Valores licitados em 2011 (R\$)	% Valor sobre total	Volume de recursos analisados pela CGU	% Valor dos recursos analisados pela CGU
Convite	-----	-----	-----	-----
Tomada de Preços	R\$ 2.036.943,48	10,00%	R\$ 656.786,58	5,00%
Concorrência	R\$ 5.792.861,85	26,60%	R\$ 5.792.861,85	54,00%
Pregão	R\$ 2.278.834,96	11,00%	R\$ 1.811.695,28	16,00%
Dispensa	R\$ 11.257.652,04	52,00%	R\$ 2.672.297,93	25,00%
Inexigibilidade	R\$ 90.024,00	0,40%	-----	-----
Total	R\$ 21.366.292,33	100,00%	R\$ 10.276.855,06	100,00%

Fonte: SIASG

Após a execução dos trabalhos, verificou-se que as falhas identificadas decorrem especialmente da carência de recursos humanos devidamente capacitados para atuar na área de licitações e contratos, além de deficiências na instauração de controles internos efetivos, que necessitam de instâncias revisoras para se concretizarem. Dentre as impropriedades e irregularidades verificadas, destacam-se as seguintes:

- Impropriedades na seleção de entidade para prestação de serviços de ATES:

a.) composição inadequada da equipe técnica para os trabalhos de ATES e PDA/PRA;

b.) habilitação de prestadoras de serviços de Ates sem comprovação da experiência, da capacidade operacional e dos registros dos profissionais que compõem a equipe técnica das entidades nos respectivos Conselhos Profissionais Oficiais de Classes;

c.) contratação de entidades para prestar serviços de ATES cujas equipes de técnicos profissionais não apresentam experiência técnica para tal; e

d.) aprovação das propostas técnicas da Cáritas e da Emater em desacordo com o estabelecido na Chamada Pública nº 01/2010.

- Ocupação irregular de 61 lotes dos Projetos de Assentamentos pertencentes ao Núcleo Operacional Unaf I; e 264 participantes de eventos de capacitação em ATES que não constam das Relações de Beneficiários emitidas pela SR(28)/DFE, gerando indícios de ocupação irregular.

- Falhas na execução contratual da Chamada Pública 01/2011:

- a.) alteração injustificada da composição da equipe técnica e ausência de análise e aprovação da alteração da equipe técnica pela SR(28)/DFE;
- b.) execução física de metas de forma contrária ao estabelecido na Chamada Pública nº 01/2010 (Prejuízo potencial de R\$ 14.448,62);
- c.) emissão de Pareceres Técnicos atestando a execução física do Contrato nº 03/2011 baseada em documentação comprobatória incompleta;
- d.) aceitação e validação de 04 Notas Fiscais com descrição genérica dos serviços prestados, no montante de R\$ 252.754,82, bem como ausência dos Demonstrativos de Cálculos no pagamento das Notas Fiscais;
- e.) pagamento indevido de tributos e de taxa de administração, no montante de R\$ 16.142,21, em relação ao contrato com a Emater/DF; e
- f.) execução de atividade complementar (meta 19) sem relação com o objeto do contrato nº 003/2011, gerando prejuízo de R\$233,49.

- Aquisições diretas subsequentes de materiais, por meio de dispensa de licitação, caracterizando fracionamento de despesas no valor total de R\$ 51.112, 90.

- Impropriedades no planejamento de licitações: ausência, nos processos, de estudos de quantitativo para realizar contratação em três processos analisados; e cancelamentos subsequentes de quatro certames em função de falhas formais.

- Planilha orçamentária da Tomada de Preços nº 01/2011 elaborada a partir de tabela de preço desatualizada. Ausência de comprovação da utilização dos custos SINAPI e SICRO na elaboração da referida planilha orçamentária.

Por fim, as tabelas a seguir resumem o resultado das análises realizadas pela CGU no que se refere à regularidade e/ou adequação da oportunidade e conveniência do motivo das licitações, da modalidade licitatória adotada e da fundamentação legal das contratações diretas realizadas (inexigibilidade e dispensas de licitação):

Análise da Adequação da Modalidade				
Número do processo Licitatório	Contratada - CNPJ	Valor da Licitação	Oportunidade e Conveniência do motivo da Licitação	Modalidade da Licitação
Concorrência Pública nº 01/2011	Certame cancelado*	R\$ 5.792.861,82	Adequada	Devida
Tomada de Preço nº 01/2011	ALS Engenharia e Construções LTDA CNPJ 01415924/0001-11	R\$ 656.786,58	Adequada	Devida
Pregão nº 08/2011-item 02	Express Clean Serviços LTDA - EPP CNPJ 01030016/0001-00	R\$ 56.045,68	Adequada	Devida
Pregão nº 09/2011	Express Clean Serviços LTDA - EPP CNPJ 01030016/0001-00	R\$ 1.811.695,28	Adequada	Devida

Fonte: SIASG

*Em Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 10/07/2012, foi informado que a Concorrência Pública nº 01/2011 foi cancelada. Todavia, não consta histórico deste cancelamento no ComprasNet.

Análise da Fundamentação da Dispensa de Licitação
--

Contratada - CNPJ	Valores de aquisição	Fundamentação da dispensa
Multipaper Distribuidora De Papeis LTDA CNPJ 26976381/0001-32	R\$ 8.000,00 (1 aquisição)	Inadequada
Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	R\$ 15.861,50 (28 aquisições)	Inadequada
C & D Comércio e Serviços LTDA CNPJ 11759265/0001-94	R\$ 7.172,40 (9 aquisições)	Inadequada
Jel Comercio e Servico De Informatica LTDA ME CNPJ 12216142/0001-70	R\$ 15.479,00 (12 aquisições)	Inadequada
Elevadores Otis LTDA CNPJ 29739737/0009-60	R\$ 7.800,00 (1 contratação)	Inadequada
All Tech Elevadores Servicos LTDA CNPJ 10926280/0001-17	R\$ 4.800,00 (1 contratação)	Inadequada
WR Comércio de Alimentos e Serviços LTDA CNPJ 06091637/0001-17	R\$ 832.627,76	Adequada
Instituto Rede Terra de Desenvolvimento Sustentável e Apoio à Agricultura Familiar CNPJ 02897670/0001-88	R\$ 420.055,57	Adequada
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do DF/EMATER CNPJ 00509612/0001-04	R\$ 580.552,25	Adequada
Cáritas Diocesana de Paracatu /MG CNPJ 20583522/0001-70	R\$ 705.749,47	Adequada

Fonte: SIASG.

*A inadequação das dispensas de licitação está descrita detalhadamente em ponto específico deste Relatório.

Análise da fundamentação de processos de Inexigibilidade-INCRA Sede			
Objeto	Quantidade de processos	Valor Total	Fundamentação da Inexigibilidade
Contratação de serviços especializados, de forma contínua, dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário.	1	R\$ 90.024,00	Adequada

Fonte: SIASG

Por oportuno, cabe ressaltar que a avaliação da estrutura de controles internos da Unidade Jurisdicionada relativa à gestão e execução de contratos foi realizada pela equipe de auditoria, encontrando-se consignada no item 5 – Avaliação dos controles internos deste relatório.

Face ao exposto, a análise de tal amostra permitiu concluir pela inadequação parcial dos procedimentos adotados pela SR-28 nos certames analisados, sendo identificadas falhas relativas ao planejamento de licitações, formalização de processos e elaboração de editais; à condução dos procedimentos de execução de certames; à habilitação de licitantes e à gestão de contratos, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos controles internos das áreas responsáveis, com vistas a conseguir maior aderência às disposições contidas na Lei nº 8.666/93 e outros normativos vigentes, além de considerar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

2.10 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

A análise das concessões de Suprimentos de Fundos por meio da utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, concedidas no exercício de 2011 pela Superintendência do INCRA/SR28, teve

como base os registros constantes no Observatório da Despesa Pública – ODP, mantido pela Controladoria-Geral da União.

Quanto à consistência das informações prestadas pela Superintendência no Relatório de Gestão, verificou-se que os dados apresentados pela Unidade no item 13 do citado Relatório estão consistentes com os disponibilizados no referido sistema.

Em análise à gestão do uso dos Cartões de Pagamento do Governo Federal na SR-28, foi requisitada, por meio da Solicitação de Auditoria 201203466/001, de 23/03/2012, a disponibilização de quinze processos de suprimento de fundos, selecionados por amostragem não aleatória e não probabilística, considerando a criticidade das despesas.

No tocante à conformidade da instituição e utilização dos cartões de pagamento com as disposições dos Decretos 5.355/2005 e 6.370/2008, verificou-se que os suprimentos são precedidos de proposta de concessão, nos quais são detalhados os limites orçamentários, os valores disponibilizados para os portadores, os dados funcionais do suprido e a fundamentação legal para a utilização do cartão de pagamento. Ressalta-se que não foram realizados gastos na modalidade saque no exercício de 2011.

Quanto à adequabilidade da estrutura de controles internos administrativos para garantir o regular uso dos cartões de pagamento, verificou-se que em cada suprimento é feita a análise da prestação de contas do suprido pelo setor de contabilidade da entidade.

Entretanto, por ocasião da análise contábil das despesas com suprimentos e dos processos instaurados no exercício em tela, constatou-se a ausência de justificativa prévia para a realização das despesas executadas. Em face do exposto, apesar de a instituição e utilização dos cartões de pagamentos em uso no INCRA/SR28 estarem em conformidade com as disposições dos Decretos n.ºs 5.355/2005 e 6.370/2008, os controles internos administrativos existentes para garantir o uso regular necessitam de aperfeiçoamento para garantir a presença de justificativa prévia, específica e detalhada nos processos, como as solicitações de viagens ou autorizações de compras, para cada gasto realizado com os Cartões de Pagamento do Governo Federal.

2.11 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

O Gestor informa, no quadro A.3.1 do Relatório de Gestão, que não ocorreu em 2011 o reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos. Foi verificado, por meio de consulta ao sistema SIAFI, em 16/01/2012, que não houve registros credores ou devedores no grupo de contas que constituem obrigações por insuficiência de créditos ou recursos durante o exercício de 2011 no âmbito da SR-28. Sendo assim, tendo em vista que o saldo inicial de todas essas contas era “0” (zero) no início do exercício de 2011, o saldo no encerramento do exercício permaneceu o mesmo, não existindo atos de registro a serem analisados.

2.12 Avaliação da Conformidade da Manutenção de Restos a Pagar

Durante o exercício de 2011, a Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno reinscreveu despesas em restos a pagar não processados no valor total de R\$ 472.068,37. Desse montante, foram analisadas todas as manutenções ocorridas em 2011, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Restos a Pagar não processados reinscritos em 2011 (A)	Restos a Pagar não processados analisados (B)	Percentual analisado (B)/(A)	% de RPNP com inconsistência
R\$ 472.068,37	R\$ 472.068,37	100,00%	0,00%

Com base em planilha extraída do sistema SIAFI em 15/03/2012, foram requisitados, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203466/001, de 23/03/2012, que o gestor informasse os motivos que condicionaram a manutenção das inscrições em restos a pagar não processados, tendo como referência o art. 35 do Decreto 93.872/1986, bem como o encaminhamento de documentação comprobatória do atendimento desse Decreto para os seguintes registros, os quais equivalem a um montante total de R\$ 472.068,37, correspondente ao total de registros do tipo para notas de empenho anteriores a 2011:

Conta Corrente Original	Restos a Pagar não Processados (R\$)
2010NE900103	1133,33
2010NE900371	435480
2010NE900415	26655,04
2010NE900416	8800
Total	472068,37

Com o intuito de apresentar manifestação, foi encaminhado a esta equipe de auditoria o Ofício/INCRA /SR-28/G/Nº 401/2012, de 11/05/2012, por meio do qual foi informado que a inscrição 2010NE900103 foi anulada por meio da nota de empenho 2012NE00004. Já os registros relativos às notas de empenho 2010NE900371 e 2010NE900415 foram pagos no exercício de 2012. No que se refere ao registro 2012NE900416, o valor de R\$ 7.194,82 foi pago por meio do documento 2012GR800004, enquanto o saldo restante foi anulado por meio do documento 2012NE000041.

Tendo em vista que houve pagamento para 03 (três) dos 04 (quatro) registros de restos a pagar questionados, foi feita a verificação no sistema SIAFI das notas de empenho em questão. Como resultado da pesquisa, verificou-se que 03 (três) dos registros estavam relacionados a contratos vigentes no fim do exercício de 2010 e 01 (um) relacionado a um convênio ainda em execução ao fim do exercício de 2010, conforme detalhado a seguir:

Conta Corrente Original: 2010NE900103

Instrumento Relacionado: Contrato 9.000/2010

Vigência original: 17/05/2010 a 16/05/2011

Conta Corrente Original: 2010NE900371

Instrumento Relacionado: Convênio 735340/2010

Vigência original: 21/06/2010 a 14/12/2012

Conta Corrente Original: 2010NE900415 e 2010NE900416

Instrumento Relacionado: Contrato 16.000/2008

Vigência original: 03/09/2008 a 02/09/2012 (fim da vigência após o último termo aditivo)

Considerando que se trata de contratos e convênio cujas vigências iniciaram antes do fim do exercício de 2010 e permaneciam vigentes até 31/12/2010, considera-se que essas inscrições enquadram-se no art. 35 do Decreto 93.872/86 em seus incisos I e III, conforme transcrito:

“Art 35. O empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando:

I - vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;

II - vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em cursos a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;

III - se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas;”

Quanto à manutenção das inscrições em restos a pagar não processados, tendo como referência o art. 1º do Decreto nº 7468/2011, o qual trata da manutenção de registros em restos a pagar não processados inscritos nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009, não foram identificados registros de inscrições nessas condições.

Sendo assim, considera-se que a Superintendência cumpriu os requisitos previstos em normativos legais, não tendo sido detectadas falhas nos controles internos que comprometessem a legalidade dos atos de inscrição em restos a pagar não processados no exercício de 2011.

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

Visando verificar se o INCRA/SR-28 cumpre os ditames da Lei 8.730/93 – que estabelece a obrigatoriedade de entrega da declaração de bens e renda por parte dos servidores públicos federais das três esferas de poder, foi realizado levantamento de todos os servidores do INCRA/SR 28 que exerceram cargos ou função comissionados durante o exercício de 2011, qual seja 16 servidores.

Procedeu-se, então, à verificação física nos arquivos do INCRA/SR-28 da existência e guarda dos documentos em questão: formulários de autorização de acesso à declaração de bens e rendas dos servidores ocupantes de cargos comissionados, bem como entrega de cópia da declaração de bens e rendas, onde verificou-se fragilidades nos controles internos administrativos do INCRA/SR-28. Tal fato ficou evidenciado pela ausência de apresentação das cópias das declarações e/ou das autorizações de acesso dos seguintes servidores:

- 1) Matrícula SIAPE 0718231: Superintendente Regional;
- 2) Matrícula SIAPE 6678555: Chefe de Divisão (Dispensado em 04/04/2012);
- 3) Matrícula SIAPE 072034: Chefe de Divisão.

O percentual de servidores que não apresentaram cópia da declaração de bens e rendas e/ou das autorizações para seu acesso eletrônico representa 18,75% dos ocupantes de cargo ou função comissionados em 2011:

Total de servidores com obrigatoriedade de apresentar a declaração de bens e rendas (a)	Total de Declarações / Autorizações efetivamente apresentadas (b)	% de declarações apresentadas % (b/a)
16	13	81,25%

Além do exposto acima, constatou-se a ausência de controles internos para acompanhamento e cobrança das declarações e autorizações de bens e rendas, como a falta de controle informatizado ou manual que registre a entrega tempestiva das declarações de bens e rendas (ou das autorizações para acesso eletrônico às declarações no site da Receita Federal); ausência de designação de servidor responsável para recebimento e cobrança do documento; e espaço físico adequado para a guarda da documentação entregue.

2.14 Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial

O patrimônio imobiliário de responsabilidade da SR-28, especificamente os bens de uso especial, é composto de apenas 01 (um) imóvel alugado de terceiro, onde funciona a sede dessa Superintendência, conforme quadro a seguir:

LOCALIZAÇÃO	QUANTIDADE TOTAL DE IMÓVEIS DE USO ESPECIAL SOB A RESPONSABILIDADE DA UJ	
	2010	2011
BRASIL	1	1
EXTERIOR	0	0

A regularidade do processo de locação desse imóvel já fora verificada por ocasião dos trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2009, cujo resultado está contemplado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 264448/2010, sendo que a contratação se deu por dispensa de licitação com base no inciso X do artigo 23 da Lei 8.666/93, e o valor de mercado da locação aferido por empresa especializada, tendo esta apontado a quantia entre R\$ 105.000,00/mês e R\$ 125.000,00/mês o valor de mercado para a locação desse imóvel. O valor de locação foi acordado em R\$ 97.500,00. Com o Terceiro Termo Aditivo ao Contrato nº 9000/2009 (contrato de locação) o valor do aluguel sofreu acréscimo em função de reajuste com base na variação do índice IGPM, tendo sido estabelecido o montante de R\$ 107.020,73/mês. Após pesquisa em website especializado em locações e vendas de imóveis de endereço: <http://www.wimoveis.com.br>, foram identificados 02 (dois) imóveis com características semelhantes as do locado pela SR – 28, sendo que para estes são propostos valores mensais de aluguéis superiores aos contratados pela Superintendência. Sendo assim, conclui-se que permanece adequado o valor de despesa mensal da SR – 28 com o aluguel do imóvel onde funciona a sua sede.

Em análise realizada na gestão do bem, foram identificadas fragilidades que caracterizam pontos fracos nos controles internos administrativos. As fragilidades identificadas são relacionadas à estrutura de pessoal inadequada para gerir o imóvel, por não existir setor ou mesmo servidor responsável para tal; ausência de rotina estabelecida para a gestão do imóvel, de forma que não há programação para a manutenção das instalações e atualização das informações no sistema SPIUnet, conforme demonstrado no Ofício/INCRA/SR-28/G/Nº 401/2012, de 11/05/2012. Como consequência da ausência de controles efetivos na gestão do imóvel, tem-se a ausência de registro no sistema SPIUnet do imóvel locado, embora a Superintendência o tenha feito constar no Quadro A.11.2 (Distribuição espacial dos bens imóveis de uso especial locados de terceiros) do Relatório de Gestão de 2011.

Interessante destacar a recente alteração da sede da SR-28 para imóvel próprio. Sendo assim, é interessante que seja estabelecida uma rotina para a gestão do mesmo de forma que o sistema SPIUnet seja devidamente atualizado quando se fizer necessário, bem como sejam feitas as necessárias programações de manutenção a fim de manter a capacidade das instalações em atender as necessidades da Autarquia.

Foi verificado ainda que existe saldo no sistema SIAFI de R\$ 4.991,50 na conta contábil 1.4.2.1.1.01.00 – “Edifícios”, o que caracteriza imóvel sem RIP, ou seja, sem registro no SPIUnet. Foi verificado, por meio de pesquisa no sistema SIAFI que este saldo está relacionado à nota de empenho 2003NE900377, cujo objeto fora o de atender despesas com pequenas obras e serviços emergenciais em favor da SR-28. Conforme manifestação encaminhada por meio do Ofício/INCRA/SR-28/G/Nº 401/2012, de 11/05/2012, a Chefe da Divisão de Administração esclarece que tal despesa está relacionada ao imóvel ocupado até 2007 pela Superintendência. Tendo em vista tratar-se de ato relativo à gestão de 2003, este achado foi tratado por meio da Nota de Auditoria nº 201203466/005, cujas providências serão monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente.

Não consta informação no quadro A.11.3 do Relatório de Gestão sobre despesas com manutenção durante o exercício de 2011. Em virtude da falta de informação no referido relatório, a Superintendência foi questionada acerca destas despesas, tendo informado por meio do Ofício/INCRA/SR-28/G/Nº

401/2012 que houve gastos com manutenção no exercício de 2011 no montante de R\$ 993.085,46; tendo ainda apresentado relação das Ordens Bancárias que compuseram tal montante. Porém, em consulta ao sistema Siafi, foi verificado que estas liberações de recursos referem-se a pagamentos de despesas com o aluguel do imóvel onde funcionam as instalações da Superintendência, ou seja, não foram informados gastos com manutenções das instalações efetuadas neste imóvel durante o exercício de 2011.

Considerando que o Órgão possui sob sua reponsabilidade apenas 01 (um) imóvel locado de terceiro, tem-se que não há análises a serem realizadas quanto à segregação dos registros relativos a despesas com locação ou manutenção de imóveis próprios/União e de terceiros.

2.15 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Tendo em vista que a Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR 28 não gerenciou renúncias tributárias no exercício de 2011, conforme informação contida no Relatório de Gestão do exercício de 2011, não houve análise acerca desse aspecto da gestão.

2.16 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Durante a Auditoria Anual de Contas, foi efetuado levantamento dos acórdãos exarados pelo Tribunal de Contas da União/TCU durante o exercício 2011, de modo a aferir e informar o atendimento aos acórdãos e decisões efetuadas pelo TCU no exercício sob exame, e suas consequências na gestão da Unidade, evidenciando os resultados no que concerne à prevenção, orientação e ações corretivas. Tal levantamento considerou os acórdãos do TCU com determinações à SR-28, que atendessem cumulativamente aos seguintes requisitos:

- a) Acórdãos expedidos em 2011 ou que tenham sido tomadas providências para atendimento em 2011; e
- b) Acórdãos para as quais tenha havido expressa determinação do Tribunal para acompanhamento pelo Controle Interno, para que este se manifeste nas Contas no exercício de referência.

Foi realizada pesquisa no site do TCU (<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>), porém, não foram identificados acórdãos que atendessem aos requisitos supramencionados.

2.17 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

De acordo com a Portaria CGU nº 2.546/2010, para cada unidade auditada, deve ser estabelecido um documento único, denominado Plano de Providências Permanente-PPP, que consolida todas as medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas, para fins de monitoramento das providências adotadas pelos gestores para atendimento das recomendações efetuadas pela CGU.

Todavia, a Superintendência Regional do INCRA no Distrito Federal e Entorno (SR-28/DFE) não foi auditada pela CGU durante a Auditoria Anual de Contas realizada no exercício 2011, consoante o disposto no rol da Decisão Normativa TCU nº 110/2010.

Em que pese terem sido realizados outros trabalhos de auditoria na unidade no exercício de 2011, as recomendações acordadas com o gestor apenas foram estabelecidas no exercício de 2012. Dessa feita, o documento Plano de Providências Permanente será instituído após o término da Auditoria Anual de Contas realizada no corrente exercício, consolidando todas as recomendações efetuadas no presente Relatório, bem como as recomendações constantes dos demais relatórios emitidos.

2.18 Conteúdo Específico

Foi realizada a análise do conteúdo específico do Relatório de Gestão, citado no Item 23, da Parte C, do Anexo II, da Decisão Normativa TCU nº 108/2010, quanto à existência das informações apresentadas com vistas ao atendimento do solicitado na referida Decisão Normativa do TCU.

A partir dessa análise, verificou-se que não havia sido apresentado o cronograma de levantamento relativo à documentação cartorária de imóveis rurais acima de 10.000,0000 ha (Portaria/Incra/n.º 12/2006), dos cartórios de registro de imóveis. Diante disso, foi expedida a Solicitação de Auditoria nº 201203466/003, de 24/04/2012, que instou o Gestor a apresentar as informações solicitadas pela supracitada Decisão.

Em resposta, foram encaminhadas as informações anexas ao Ofício/Incra/SR-28/G/Nº 423/2012, de 22/05/2012, conforme relação a seguir:

- a) Informação SR-28/F-1/Nº 024/2012, de 18/05/2012;
- b) “Espelhos” das consultas aos imóveis cancelados no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR);
- c) Cópias de certidões de matrículas canceladas pelo respectivo cartório de registro de imóveis;
- d) Mapa de Controle de Processos de Fiscalização, onde consta relação de processos de fiscalização contendo campos que informam o código do imóvel no SNCR, proprietário, área e denominação do imóvel, município de localização, número do processo de fiscalização e andamento do processo;
- e) Relatório com quantitativos por município e motivo de fiscalização;
- f) Demonstrativo geral da situação e andamento das fiscalizações;
- g) Relatório com informações sobre imóveis rurais com área superior a 10.000 ha (Portaria/Incra nº 12/2006), contendo os campos que indicam a denominação, a área e o proprietário do imóvel, código do imóvel rural junto ao SNCR, providências adotadas, número do processo e matrícula do imóvel.

As informações atendem substancialmente ao solicitado pela DN TCU nº 108/2010, pois foi realizado o levantamento dos imóveis rurais com área acima de 10.000,00 hectares referente à Portaria/Incra nº 12/2006, conforme consta da Informação SR-28/F-1/Nº 024/2012, de 18/05/2012. As informações encaminhadas foram juntadas às fls. 184 a 238 do Processo nº 54700.000340/2012-14 e passam a compor a Prestação de Contas do Incra/SR-28.

2.19 Ocorrência(s) com dano ou prejuízo:

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

8.1.1.3. Falhas na execução contratual da Chamada Pública 01/2011: alteração injustificada da composição da equipe técnica de profissionais após assinatura do Contrato e ausência de análise e aprovação pela SR(28)/DFE; execução física de metas de forma contrária ao estabelecido na Chamada Pública nº 01/2010 (Prejuízo potencial de R\$ 14.448,62); emissão de Pareceres Técnicos atestando a execução física do Contrato nº 03/2011 baseada em documentação comprobatória incompleta; aceitação e validação de 04 Notas Fiscais com descrição genérica dos serviços prestados, no montante de R\$ 252.754,82, bem como ausência dos Demonstrativos de Cálculos no pagamento das Notas Fiscais; pagamento indevido de tributos e de taxa de administração, no montante de R\$ 16.142,21, em relação ao contrato com a Emater/DF; execução de atividade complementar (meta 19) sem relação com o objeto do contrato nº 003/2011, gerando prejuízo de R\$233,49.

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.

Brasília/DF, 24 de julho de 2012.

Achados da Auditoria - nº 201203466

1. GESTÃO OPERACIONAL

1.1. Subárea - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1. Assunto - RESULTADO DO GERENCIAMENTO AMBIENTAL

1.1.1.1. Constatação

A SR-28 não informou no Relatório de Gestão sobre a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental, em desacordo com o item 10 do Anexo da Portaria TCU nº 123/2011.

Com o intuito de avaliar se as contratações de bens e serviços da Unidade seguem critérios de sustentabilidade ambiental, foi verificado o item 10 do Relatório de Gestão do Incra/SR-28, e constatou-se que o Quadro A.10.1 do citado Relatório não havia sido preenchido.

Ressalta-se que o item 10 do Anexo da Portaria TCU nº 123/2011 determina que os Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal deverão apresentar “*informações quanto à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação (TI) e na contratação de serviços ou obras, tendo como referência a Instrução Normativa nº 1/2010 e a Portaria nº 2/2010, ambas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e informações relacionadas à separação de resíduos recicláveis descartados em conformidade com o Decreto nº 5.940/2006*”.

Causa:

O Superintendente Regional validou as informações prestadas pelas áreas responsáveis no Relatório de Gestão, permitindo que o relatório fosse emitido com a ausência de dados quanto à adoção de sustentabilidade ambiental na Superintendência, em desconformidade com o inciso I do art. 132 do Regimento Interno do Incra.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203466/002, de 11/4/2012, a SR-28 foi instada a justificar o não preenchimento do supracitado Quadro. Em resposta, por meio do Ofício/INCRA/SR-28/G/nº 357/2012, de 18/04/2012, o Gestor informou que:

“Quanto à informação requisitada no item 14, ressalta-se que a prerrogativa para responder a este quesito é de responsabilidade da Diretoria de Gestão Estratégica/DE, segundo afirma o Chefe de Controle Interno desta Autarquia, momento em que solicito que seja encaminhado o questionamento à DE.”

Após realização da reunião de busca conjunta de soluções, ocorrida em 10/07/2012, o gestor apresentou manifestação por meio do Ofício/INCRA/SR(28) DFE/G/nº 501/2012, de 13/7/2012, conforme segue:

“Quanto ao Relatório de Gestão, sobre a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental, informo que esta SR/28/DFE já está providenciando relatório com base nos normativos que regulamentam a matéria, tais como IN 01/2010 e Portaria 2/2010, para que seja repassado a todas as chefias e, por consequência, a todos os servidores, objetivando adotar boas práticas no tratamento dos resíduos produzidos por este Órgão, além de requisitarmos ao nosso departamento de licitação para que se atente ao fato de que na contratação de qualquer bem ou serviço, seja respeitado os critérios de sustentabilidade ambiental, com referência as empresas, dentre outras medidas que adotaremos para minimizar estes impactos, desconsiderando, desde já, a informação repassada por esta SR/28/DFE de que a responsabilidade pelo atendimento deste item seria de competência da Diretoria de Gestão e Estratégia/DE.”

Análise do Controle Interno:

Após manifestação do Gestor, por meio do Ofício/INCRA/SR-28/G/nº 357/2012, de 18/04/2012, emitiu-se a Nota de Auditoria nº 201203466/02, de 14/05/2012, recomendando à SR o encaminhamento de Ofício a esta Unidade Técnica de Controle Interno, assinado pelo Superintendente Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno, contemplando o preenchimento do Quadro A.10.1 do Relatório de Gestão da Superintendência com as informações quanto à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação (TI) e na contratação de serviços ou obras, tendo como referência a Instrução Normativa nº 1/2010 e a Portaria nº 2/2010, ambas da SLTI/MPOG, e informações relacionadas à separação de resíduos recicláveis descartados em conformidade com o Decreto nº 5.940/2006. Entretanto, até o encerramento dos trabalhos não houve manifestação da Unidade.

Como não houve preenchimento do Quadro A.10.1 do Relatório de Gestão e nem manifestação do gestor a respeito dos questionamentos da CGU, resta por prejudicada a análise sobre a aderência da Unidade aos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e materiais de tecnologia da informação (TI), na contratação de serviços ou obras.

Quanto à separação de resíduos recicláveis descartados, verificou-se que apesar de a Superintendência possuir os recipientes para a coleta seletiva de tais resíduos, não é feita a destinação desse material conforme estabelece o Decreto nº 5.940/2006, que instituiu a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis.

Ressalta-se que as licitações sustentáveis são aquelas em que se inserem critérios ambientais nas especificações contidas nos editais de licitação para a aquisição de produtos, para a contratação de serviços, para a execução de obras, de forma a minimizar os impactos ambientais adversos gerados por essas ações. Como exemplos de características a serem buscadas nos produtos e serviços contratados pela Administração, com a preocupação da sustentabilidade ambiental, podemos citar: menor utilização de recursos naturais em seus processos produtivos, menor presença de materiais perigosos ou tóxicos, maior vida útil, possibilidade de reutilização ou reciclagem, geração de menor volume de resíduos.

Enfim, a licitação sustentável é aquela em que, além dos critérios normalmente utilizados para a seleção de fornecedores por parte da Administração, se agregam a eles critérios que privilegiam produtos ou serviços que geram menos impactos negativos ao meio ambiente, tendo em vista todo o seu ciclo de vida.

Em 15/12/2010 foi editada a Lei nº 12.349/2010, que alterou o art. 3º da Lei nº 8.666/93, cujo caput passou a ter a seguinte redação:

*“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”*
(grifo nosso)

Trata-se de modificação relevante, que coloca o desenvolvimento sustentável como um dos objetivos que deve nortear as licitações, no mesmo patamar da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Assim, considerando que a Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno realiza procedimentos licitatórios, essa deve adotar critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens e serviços, conforme preconiza a Lei 8.666/93.

Recomendações:

Recomendação 1:

Emitir orientação aos servidores da SR-28 com o intuito de adotar, em suas licitações, critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens e serviços, conforme Instrução Normativa nº 1/2010 e a Portaria nº 2/2010.

Recomendação 2:

Providenciar a separação de resíduos recicláveis descartados e a destinação adequada aos mesmos, conforme Decreto nº 5.940/006.

2. CONTROLES DA GESTÃO

2.1. Subárea - CONTROLES INTERNOS

2.1.1. Assunto - AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1. Informação

O Rol de Responsáveis anexo à prestação de contas relativa ao exercício de 2011 (processo nº 54700.000340/2012-14) encontra-se incompleto e contém inconsistências em relação ao preenchimento dos campos do formulário.

A partir do cotejamento das peças que compõem o Processo nº 54700.000340/2012-14, relativos à Prestação de Contas Anual do Incra/SR-28 – Exercício de 2011, verificou-se as seguintes inconsistências em relação ao rol de responsáveis:

a) Rol de responsáveis incompleto:

Quanto aos responsáveis que devem ser arrolados, o art. 10 da Instrução Normativa TCU nº 63, de 01/09/2010, dispõe que serão considerados responsáveis pela gestão:

“os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período a que se referirem as contas, as seguintes naturezas de responsabilidade, se houver: I. dirigente máximo da unidade jurisdicionada; II. membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente de que trata o inciso anterior, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada; III. membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade.”

A Estrutura Regimental do Incra, aprovada conforme Anexo I do Decreto nº 6.812, de 03/04/2009, dispõe sobre a composição dos Comitês de Decisão Regional:

“Art. 3o O INCRA tem a seguinte estrutura organizacional: I - órgãos colegiados: a) Conselho Diretor; e b) Comitês de Decisão Regional; (...) Art. 7o Os Comitês de Decisão Regional, em suas respectivas Superintendências, serão compostos: I - pelo Superintendente Regional, que o coordenará; II - pelos chefes de divisão; e III - pelo chefe da respectiva Procuradoria Regional.”

Conforme consta do Regimento Interno do Incra, aprovado pela Portaria MDA nº20 de 08/04/2009 (Publicada no D.O.U. em 09/04/2009), os Comitês de Decisão Regional tem competências para atos que possam causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade:

“Art. 13. Aos Comitês de Decisão Regional (CDR) compete: I - aprovar procedimentos, atos normativos e operacionais; II - após exame e deliberação preliminar, encaminhar ao Conselho Diretor, para deliberação definitiva, procedimentos, atos administrativos e operacionais que ultrapassem suas alçadas de decisão; III - autorizar o Superintendente Regional a adquirir, por compra e venda, imóveis rurais, nos limites de sua alçada;

IV - autorizar o Superintendente Regional a encaminhar à Administração Central as propostas de decretação de interesse social para fins de reforma agrária; V - propor e fundamentar para apreciação do Conselho Diretor normas gerais que tratem de

alteração e simplificação de procedimentos operacionais, normas e regulamentos, com vistas ao aprimoramento e agilização do processo de tomada de decisão; e VI - apreciar outros assuntos para os quais seja incumbido pelo Conselho Diretor.”

Devem constar do rol de responsáveis, portanto, os integrantes do Comitê de Decisão Regional. Dessa forma, como não constam do rol que acompanha a prestação de contas do Incra/SR-28 os chefes (titulares e substitutos) da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, da Divisão de Obtenção de Terras, da Divisão de Desenvolvimento e da Procuradoria Regional e chefe substituto da Divisão de Administração, o rol de responsáveis encontra-se incompleto.

b) Inconsistência quanto ao preenchimento dos formulários:

Quanto às informações relativas ao dirigente máximo da Unidade Jurisdicionada, o campo “endereço residencial” foi preenchido com informação relativa à sede da Autarquia: “ED. PAL. DESENV.”

Diante do exposto, o rol de responsáveis encontra-se em desacordo com o que determina os arts. 10 e 11 da Instrução Normativa TCU nº 63, de 01/09/2010, o que pode acarretar responsabilizações inadequadas, quando do julgamento das contas pelo Tribunal de Contas da União.

A constatação foi tratada por meio da Nota de Auditoria nº 201203466/001, de 17/04/2012 (reiterada pela Nota de Auditoria nº 201203466/003, de 08/06/2012), que recomendou o envio do rol completo, para juntada ao processo de contas, e a atualização do cadastro de responsáveis no Siafi para a Unidade Gestora 133088, Gestão 37201. Todavia, não houve resposta até o encerramento do presente relatório. Sendo assim, a recomendação que trata da atualização do cadastro de responsáveis no Siafi será acompanhada por meio do Plano de Providências Permanente da Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno.

3. GESTÃO FINANCEIRA

3.1. Subárea - RECURSOS DISPONÍVEIS

3.1.1. Assunto - CARTÃO CORPORATIVO

3.1.1.1. Informação

Ausência de transparência nos processos de concessão de suprimentos de fundos: inexistência de justificativa para a utilização dos cartões de pagamento do Governo Federal – CPGF.

Em análise à gestão do uso dos Cartões de Pagamento do Governo Federal na SR-28, foi requisitada, por meio da Solicitação de Auditoria 201203466/001, de 23/03/2012, a disponibilização dos processos de suprimento de fundos das seguintes transações, selecionadas por amostragem não aleatória e não probabilística, considerando a criticidade das despesas abaixo elencadas:

Identificador Transação	CPGF	Data da Transação	CNPJ Estabelecimento	Nome do Estabelecimento	Valor (R\$)
1190091	15384586168	13/02/11	2770170000180	COMPET COMERCIO DE DERIVAD	125,50
1184415	22526188172	13/02/11	2770170000180	COMPET COMERCIO DE DERIVAD	118,87
1184414	17820499672	20/02/11	4638723000171	POSTO VALE DA LUA LTDA	146,01

1220864	27107604600	27/03/11	3370932000114	AUTO POSTO SERRA BONITA LT	120,00
1240259	39991849149	04/05/11	4930781000174	COML PETR NOVO HORIZONTE L	205,01
1238148	27950050187	28/04/11	4587615000117	POSTO FORMOSA LTDA	300,00
1238149	27950050187	04/05/11	1427744000150	SAO BERNARDO SERVICOS AUTO	400,00
1270258	14948885304	02/07/11	2770170000180	COMPET COMERCIO DE DERIVAD	125,00
1286179	28804961104	13/08/11	2770170000180	COMPET COMERCIO DE DERIVAD	100,00
1301795	878877118	24/09/11	3469182000302	JJS COMERCIO DE COMBUSTIVE	108,65
1300456	31679455168	07/09/11	3293214000191	COM DER PETROLEO IR SABADI	114,01
1315643	15384586168	12/10/11	11506395000115	AUTO POSTO PORTAL DA CHAPA	108,68
1318044	39991849149	11/10/11	8652339000184	SAPATARIA LS COMERCIAL E S	11,00
1325633	70830207104	16/11/11	74099706000199	SOLIRIA DA SILVA GONCALVES	12,00
1325632	70830207104	16/11/11	74099706000199	SOLIRIA DA SILVA GONCALVES	155,00

Após análise dos processos disponibilizados pela Superintendência, constatou-se que não há nos processos justificativa prévia detalhada para cada despesa realizada no cartão de pagamento. Encontra-se apenas uma justificativa genérica no ato de concessão, o que prejudica a transparência do processo, denotando fragilidades nos controles internos da Unidade.

Por meio da SA nº 201203466/006, de 18/05/2012, foi solicitado ao gestor que apresentasse justificativa para os gastos com combustível ocorridos em finais de semana. Em resposta, por meio do Ofício/Incrá /SR-28/G/nº 496/2012, de 08/06/2012, o gestor informou os motivos das viagens e apresentou documentos que justificassem tais gastos.

Apesar do cumprimento dos Decretos nºs 5.355/2005 e 6.370/2008, a ausência de justificativa no processo para cada utilização dos Cartões de Pagamento do Governo Federal fere o princípio constitucional da publicidade, cujo corolário é o princípio da transparência da administração pública. Assim, é fundamental instituir rotinas para garantir a presença de justificativa prévia, específica e detalhada nos processos, como as solicitações de viagens ou autorizações de compras, para cada gasto realizado com os Cartões de Pagamento do Governo Federal.

4. GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

4.1. Subárea - MOVIMENTAÇÃO

4.1.1. Assunto - PROVIMENTOS

4.1.1.1. Constatação

Ausência de registro no SISAC dos atos de concessão de aposentadoria realizados em 2011 e ausência de registro no SIAPE e SISAC dos atos de instituição de pensão realizados em 2011, para

100% dos atos instituídos no exercício sob exame.

Em análise aos processos referentes aos atos de pessoal formalizados em 2011, para fins de registro no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões-SISAC, foram verificados os atos efetuados pela Superintendência Regional do INCRA no Distrito Federal e Entorno/SR-28. De acordo com o Relatório de Gestão da unidade, foram concedidas quatro aposentadorias e instituídas quatro pensões em 2011, sendo que a Unidade não efetuou admissões durante o exercício. Todavia, foram verificadas as seguintes impropriedades:

a.) Ausência de registro no SISAC dos atos de concessão de aposentadoria instituídos em 2011:

Para os quatro atos de aposentadoria informados no Relatório de Gestão, relativos aos servidores com matrícula SIAPE nº 0717750, 0718127, 0717542 e 0717806, verificou-se que a unidade não efetuou registro no SISAC, descumprindo o prazo previsto no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007, que determina:

“Art. 7º As informações pertinentes aos atos de admissão e concessão deverão ser cadastradas no Sisac e disponibilizadas para o respectivo órgão de controle interno no prazo de 60 (sessenta) dias, contados:

I – da data de sua publicação ou, em sendo esta dispensada, da data de assinatura do ato;

II – da data do efetivo exercício do interessado, nos casos de admissão de pessoal;

III – da data do apostilamento, no caso de alteração.” (grifos não contidos no original)

Ainda, verificou-se que outros três atos de concessão de aposentadoria, relativos aos servidores com matrícula SIAPE nº 0718149, 0717823 e 0719628, iniciados em exercícios distintos, também não foram registrados no SISAC.

b.) Ausência de registro no SISAC dos atos de instituição de pensão efetuados:

De acordo com consulta ao SIAPE, a SR-28 (UPAG 000.001037) possui dez atos de instituição de pensão com pagamento ativo na data base junho de 2012, instituídos para os beneficiários de matrícula SIAPE nº 5406030, 5139708, 5112141, 3689557, 4333357, 5406013, 5406048, 5378338, 5524318 e 3689514. Contudo, tais atos também não possuem registro no SISAC, em descumprimento à legislação pertinente.

c.) Ausência de registro no SIAPE de quatro atos de instituição de pensão efetuados em 2011:

Embora o gestor tenha declarado, no Relatório de Gestão referente ao exercício 2011, que instituiu quatro pensões no exercício, tais atos não possuem registro no SIAPE. Verificou-se que todos os atos registrados datam de exercícios anteriores, não constando nenhum ato iniciado em 2011.

Causa:

Fragilidades nos controles internos da área de recursos humanos para o registro de atos de pessoal no SISAC. Embora seja atribuição da Divisão de Administração “*manter atualizadas as informações relativas ao cadastro, lotação, pagamento de pessoal e registros necessários à homologação dos atos de concessão de aposentadoria e pensão*”, conforme art. 114, I, “b” do Regimento Interno do INCRA, a Chefe dessa Divisão na SR-28 não zelou pelo cumprimento dos registros necessários à homologação dos atos de pessoal no SIAPE e no SISAC.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em função da paralisação de servidores da SR-28 durante os trabalhos de campo, não foi possível solicitar ao gestor esclarecimentos sobre os fatos apontados. Contudo, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada na sede da Superintendência em 10/07/2012, foi encaminhado à CGU o Ofício/INCRA/SR(28)DFE/G/nº 501/2012, de 13/07/2012, apresentando os seguintes esclarecimentos:

“Quanto à ausência de registro no SISAC dos atos de concessão de aposentadoria instituídos em 2011, após contato com a Gestora do Departamento de Recursos Humanos-RH, de nossa Superintendência, logo após o término de nossa reunião, a mesma justificou de que várias foram as tentativas de requerer a senha junto ao Tribunal de Contas da União-TCU, sendo que em todas restou infrutífera tal requisição. Diante deste impasse, nova tentativa foi requerida, sendo que conjuntamente oficiaremos o TCU no intuito de se disponibilizar a senha para que todas as concessões de aposentadoria, de agora em diante, sejam inseridas no SISAC. Assim, tão logo nossa gestora esteja na posse desta senha, informaremos esta Controladoria de que as aposentadorias já se encontram inseridas no supracitado sistema. Quanto ao registro no SIAPE, a Gestora do RH informou que inseriu os dados neste sistema, até porque se não tivesse registrados não haveria o pagamento aos beneficiários, inclusive estando todos os atos que deferiram os pedidos de pensão publicados, conforme documento que se junta a este Ofício demonstrando como o RH está inserindo os dados SIAPE. Por oportuno faz-se mister consignar que este gabinete fará gestões junto a Diretoria de Recursos Humanos da sede, tão logo termine a greve, no intuito de conhecer como agir para que este tipo de problema não se repita no futuro, inclusive sugerindo uma reciclagem de nosso RH.”

Análise do Controle Interno:

A documentação encaminhada como comprovação de registro de ato de instituição de pensão no SIAPE, encaminhada mediante Ofício/INCRA/SR(28)DFE/G/nº 501/2012, se refere à instituição de pensão efetuada em dezembro de 2010. Uma vez que foi informado, no Relatório de Gestão, que quatro atos de instituição de pensão foram iniciados em 2011, a documentação apresentada não elide a questão, tampouco traz novos esclarecimentos. Ademais, embora aponte que tem sofrido dificuldades para obter a senha de acesso ao SISAC, a SR-28 não encaminhou documentação comprobatória das diversas tentativas para consegui-la junto ao TCU, ressaltando-se que a dificuldade informada pelo gestor não o exime da responsabilidade de efetuar os registros no referido Sistema.

De acordo com as análises efetuadas pela equipe de auditoria sobre o quantitativo de pessoal da SR-28, verifica-se que de fato há carência de servidores na Unidade, conforme ponto específico abordado neste Relatório. Todavia, a falta de servidores não pode constituir impeditivo para o cumprimento das normas, especialmente quando se verifica que as falhas de registro vêm de longa data.

Considerando o Regimento Interno do INCRA (Portaria INCRA nº 20, de 08/04/2009), à Divisão de Administração (DA) da Superintendência compete a administração dos recursos humanos, conforme segue:

"Art. 114. Às Divisões de Administração- SR(00) compete coordenar e supervisionar a execução das seguintes atividades, dentre outras:

I - De Desenvolvimento Humano:

a) coletar, sistematizar e manter atualizada a legislação de pessoal;

b) manter atualizadas as informações relativas ao cadastro, lotação, pagamento de pessoal e registros necessários à homologação dos atos de concessão de aposentadoria e pensão;(…)" (grifos não contidos no original)

Ainda, consta na Instrução Normativa TCU Nº 055/ 2007, em seu art. 2º, que:

“A autoridade administrativa responsável por ato de admissão ou de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão submeterá ao Tribunal, para fins de registro, por intermédio do respectivo órgão de controle interno, na forma definida em manual de instrução e com base na tabela de fundamentos legais do Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac), informações relativas aos seguintes atos:

I - admissão de pessoal;

II - concessão de aposentadoria;

III - concessão de pensão civil;” (grifos não contidos no original)

Desse modo, verifica-se que a SR-28 possui área com atribuição própria para controlar os atos de concessão de aposentadoria e instituição de pensão, porém, há necessidade de estruturação da divisão responsável, com lotação de servidores capacitados em número suficiente para atender às demandas da Autarquia.

Cumprido ressaltar que a intempestividade no registro do ato de pessoal no SISAC, bem como no encaminhamento do ato ao controle interno, expõe o INCRA a riscos. Considerando que é dever constitucional do Tribunal de Contas da União apreciar os atos de pessoal para fins de registro, verifica-se que tais atos enquadram-se como atos administrativos compostos, ou seja, dois órgãos praticam dois atos distintos para que o ato se torne válido: o ato principal – admissão, concessão de aposentadoria ou pensão – é realizado pela unidade responsável pelo pessoal, no caso, o INCRA; enquanto o ato acessório – a apreciação e julgamento para registro – é realizado pelo TCU.

É pacificado no Supremo Tribunal Federal que o ato de registro de pessoal somente passa a estar plenamente formado (perfeito), válido (aferição da legalidade com reflexo definitivo perante a Administração, que não mais pode anulá-lo unilateralmente) e eficaz (plenamente oponível a terceiros, deixando de apresentar executoriedade provisória) quando recebe o registro pela Corte de Contas. O TCU tem cinco anos, contados da data do ingresso do processo administrativo na Corte de Contas, para fazer o exame da aposentadoria sem a participação do interessado. Ultrapassado esse período, o servidor passa a ter o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Dessa feita, a mora no registro dos atos de pessoal pode acarretar prejuízos ao erário, uma vez que o ato encontra-se sem validade plena até o julgamento pelo TCU. Como exemplo, um servidor aposentado ilegalmente que não tiver seu ato de aposentadoria julgado em cinco anos pode apresentar defesa ao TCU, pois recebeu os valores de aposentadoria de boa-fé, não devendo ressarcimento ao erário devido à falha da própria administração. Nesse momento, passa a ser da Administração o ônus da prova, isto é, de comprovar que o servidor em questão deve devolver valores ao erário, pois, conforme sumulado pelo TCU: *“O julgamento, pela ilegalidade, das concessões de reforma, aposentadoria e pensão, não implica por si só a obrigatoriedade da reposição das importâncias já recebidas de boa-fé, até a data do conhecimento da decisão pelo órgão competente.”* (Súmula nº 106).

Recomendações:

Recomendação 1:

Estruturar a área responsável pelo controle de atos de pessoal e registros nos sistemas federais, contemplando definição de atribuições e responsabilidades entre os servidores, capacitação dos envolvidos com as atividades relacionadas ao SISAC, estabelecimento de instâncias revisoras, de modo a garantir o fiel cumprimento dos ditames da IN TCU nº 55/2007.

Recomendação 2:

Efetuar os registros no SISAC dos atos de concessão de aposentadoria e instituição de pensão relatados, comunicando à CGU ao efetua-los.

Recomendação 3:

Verificar se de fato foram efetuados atos de instituição de pensão em 2011. Em caso afirmativo, proceder ao registro no SIAPE e no SISAC, em cumprimento à IN TCU nº 55/2007, comunicando à CGU ao procedê-los.

4.2. Subárea - REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

4.2.1. Assunto - CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

4.2.1.1. Constatação

Ausência de cobrança para apresentação da declaração de bens e rendas ou das autorizações para seu acesso eletrônico de 18,75% dos ocupantes de cargos, empregos ou funções de confiança.

Visando verificar se o INCRA/SR 28 cumpre os ditames da Lei 8.730/93 – que estabelece a obrigatoriedade de entrega da declaração de bens e renda por parte dos servidores públicos federais das três esferas de poder, foi realizado levantamento de todos os servidores da INCRA/SR 28 que exerceram cargos ou função comissionados durante o exercício de 2011, qual seja 16 servidores.

Procedeu-se, então, à verificação física nos arquivos do INCRA/SR 28 da existência e guarda dos documentos em questão: formulários de autorização de acesso à declaração de bens e rendas dos servidores ocupantes de cargos comissionados, bem como entrega de cópia da declaração de bens e rendas, onde verificou-se fragilidades nos controles internos administrativos do INCRA/SR-28. Tal fato ficou evidenciado pela ausência de apresentação das cópias das declarações e/ou das autorizações de acesso dos seguintes servidores:

- 1) Matrícula SIAPE 0718231: Superintendente Regional;
- 2) Matrícula SIAPE 6678555: Chefe de Divisão (Dispensado em 04/04/2012);
- 3) Matrícula SIAPE 072034: Chefe de Divisão.

O percentual de servidores que não apresentaram cópia da declaração de bens e rendas e/ou das autorizações para seu acesso eletrônico representa 18,75% dos ocupantes de cargo ou função comissionados em 2011.

Além do exposto acima, constatou-se a ausência de controles internos para acompanhamento e cobrança das declarações e autorizações de bens e rendas, como a falta de controle informatizado ou manual que registre a entrega tempestiva das declarações de bens e rendas (ou das autorizações para acesso eletrônico às declarações no site da Receita Federal); ausência de designação de servidor responsável para recebimento e cobrança do documento; e espaço físico adequado para a guarda da documentação entregue.

Causa:

Falhas na definição e na implementação dos controles internos administrativos referentes ao

cumprimento do previsto na Lei nº 8.730/93 c/c o art. 4º da Portaria Interministerial MP/CGU nº 298, de 06/09/2007.

O Chefe de Divisão de Administração não adotou as medidas suficientes sob sua alçada no sentido de promover os registros das cópias das declarações de bens e renda ou das autorizações de acesso às declarações de 03 (três) servidores que ocupavam cargos comissionados no exercício de 2011, em desacordo com o art. 114 do Regimento Interno do Incra.

Manifestação da Unidade Examinada:

A CGU requereu a apresentação de esclarecimentos por parte do INCRA/SR-28 acerca do fato em tela por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203466/007, de 01/06/2012, reiterada pela Solicitação de Auditoria nº 201203466/010, de 19/06/2012. Todavia, até o encerramento dos exames, a unidade não se pronunciou sobre este apontamento.

Análise do Controle Interno:

Apesar da ausência de manifestação do Gestor, ficaram evidenciadas as fragilidades dos controles internos administrativos no que tange à apresentação da declaração de bens e rendas ou das autorizações para seu acesso eletrônico, por parte dos ocupantes de cargos, empregos ou funções de confiança (em especial dos servidores de matrícula SIAPE nºs 0718231, 6678555 e 072034). Faz-se necessário, portanto, a adoção de rotinas e métodos capazes de evitar a reincidência de falhas dessa natureza e de garantir o adequado cumprimento das obrigações estabelecidas na Lei nº 8.730/1993.

Recomendações:

Recomendação 1:

Instituir arquivo atualizado contendo todas as declarações de bens e renda e/ou as autorizações de acesso eletrônico das declarações dos servidores alcançados pela Lei nº 8.730/93, inclusive, providenciando medidas no sentido de obter as declarações ou os formulários de autorização de acesso dos servidores de matrícula SIAPE nºs 0718231, 6678555 e 072034.

Recomendação 2:

Instituir e manter rotinas que permitam que a cada posse ou exoneração de cargo na SR 28 a declaração de bens e renda seja entregue tempestivamente.

5. ASSENTAMENTOS PARA TRABALHADORES RURAIS

5.1. Subárea - OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA REFORMA AGRÁRIA

5.1.1. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

5.1.1.1. Constatação

Incompatibilidade entre a meta física e a meta financeira apresentadas no Relatório de Gestão 2011 para duas das quatro Ações analisadas, quais sejam 4460 e 8396.

Em análise ao item 2 do Relatório de Gestão, que traz informações sobre o atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras dos Programas e Ações de Governo sob a responsabilidade da SR-28, verificou-se que houve uma incompatibilidade entre o percentual da meta física e da meta financeira executadas para as Ações abaixo relacionadas:

Ação	Percentual de execução da meta física	Percentual de execução da meta financeira
0135/4460 – Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	84,46%	20,58%
0137/8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	239,65%	16,42%

Fontes: Planejamento Operacional Incra 2011, Relatório de Gestão SR-28 2011 e Siafi Gerencial.

A comparação realizada utilizou-se dos dados de previsão de meta física e financeira constantes da Programação Operacional para o Incra no exercício de 2011, dos dados de execução física informados pela Superintendência no Relatório de Gestão 2011, e dos dados de execução financeira extraídos do Siafi Gerencial.

Causa:

A conduta dos chefes da Divisão de Desenvolvimento e da Divisão de Obtenção de Terras da SR-28, que utilizaram critérios inadequados para contabilização da meta física, em desacordo com os artigos 116 e 117 do Regimento Interno do Incra;

A ação do Superintendente Regional que não validou as informações prestadas pelas áreas responsáveis pela execução das Ações referidas no Relatório de Gestão, permitindo que o relatório fosse emitido com inconsistências nos dados de execução física e financeira das Ações, em desconformidade com o inciso I do art. 132 do Regimento Interno do Incra; e

A deficiência na difusão de informações sobre a padronização da forma de apresentação dos dados de execução física e financeira entre as unidades responsáveis pelo controle dessas informações dentro da Superintendência Regional.

Manifestação da Unidade Examinada:

Questionado sobre as incompatibilidades verificadas entre os percentuais de execução da meta física e da meta financeira, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203466/009, de 14/06/2012, a SR-28 não apresentou resposta. Após a reunião de busca conjunta de soluções, realizada em 10/07/2012, a SR-28 apresentou, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/G/Nº 501/2012, de 13/07/2012, a manifestação abaixo transcrita:

“Quanto ao tópico que mostrou incompatibilidade entre a meta física e a meta financeira da obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, faz-se mister informar que toda desapropriação de imóveis rurais improdutivos necessariamente são feitas mediante intervenção judicial, sendo que os títulos da dívida agrária devem estar emitidos, juntamente com os valores das benfeitorias úteis e necessárias depositadas em dinheiro, para que então possamos ajuizar a ação com o pedido de liminar de imissão de posse. Ocorre que existem alguns imóveis rurais que este Órgão já está na posse e, devido a inconsistências de valores que foram apurados através de uma segunda vistoria, feitas de ofício, nossa Procuradoria Jurídica peticionou informando o Juízo com os valores a menor da nova perícia, onde foi deferido a ordem para que não fossem levantados os valores até que uma perícia judicial fosse realizada. Também, existem casos

em que mesmo com a imissão de posse deferida em proveito do INCRA e as famílias alocadas no interior do imóvel, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública para questionar a viabilidade do imóvel, sendo que até o presente momento o expropriado não levantou as quantias depositadas, fato que justifica a disparidade entre a execução física e financeira. Por oportuno, informo, também, que foi solicitado a Procuradoria Jurídica para que faça um levantamento dos processos judiciais que os expropriados ainda não levantaram o total dos TDAs e os valores das benfeitorias, para que então possamos informar a esta CGU.”

Análise do Controle Interno:

Após manifestação da SR-28 sobre a questão, apresentam-se as seguintes análises:

Sobre a Ação 0135/4460: segundo o Planejamento Operacional do Incra para o exercício de 2011, seria destinado um total de R\$ 62.649.000,00 dos recursos orçamentários da Ação 4460 – Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária para a SR-28. No entanto, desse total só foi disponibilizado o montante de R\$ 20.305.303,99, dos quais foram empenhados R\$ 20.305.175,44. Deste valor, foi liquidado o total de R\$ 12.893.100,99, correspondendo a 20,58% do orçamento inicialmente previsto.

Em contrapartida, a previsão para a meta física da Ação foi de 19.900,00 hectares, tendo sido adquiridos 16.808,4636 hectares, representando 84,46% da meta prevista no PO 2011. Assinale-se que a Unidade havia apresentado uma execução física de 24.831,1157 hectares, tendo sido verificado, no entanto, que para esse cálculo foram consideradas despesas não liquidadas, as quais foram subtraídas do resultado informado.

Evidenciou-se, assim, que há uma disparidade entre a execução física, de 84,46% em relação à previsão inicial, e a execução financeira, de 20,58%.

A manifestação apresentada pela SR-28 não elide o ponto. Conforme a referida manifestação, a emissão dos Títulos da Dívida Agrárias (TDA) e os depósitos referentes ao valor das benfeitorias são efetuados antes do ajuizamento de ação de imissão de posse. Ou seja, a despeito de qualquer ocorrência ocorrida após a imissão de posse do imóvel, os TDAs já devem estar emitidos e comprometidos para o seu pagamento. A ausência de emissão de TDAs referentes ao valor do imóvel configuraria impeditivo para imissão na posse desse imóvel pelo Incra.

Dessa forma, constata-se impropriedade na forma de cálculo da execução física da Ação, considerando-se a informação constante do Relatório de Gestão da Unidade, abaixo transcrita:

“Quanto à execução orçamentária da meta prevista de R\$ 62.649.000,00 foi recebida a provisão de R\$ 20.305.303,99 os quais foram empenhados. Porém, desse total somente foram pagos/liquidados R\$ 12.893.100,99 no exercício de 2011, ficando o restante (R\$ 11.767,50), como restos a pagar, e R\$ 7.307.627,62 não foram pagos por ainda aguardar a expedição de TDAs.”

Ademais, ressalte-se que a disparidade entre a execução física e financeira se mantém mesmo quando desconsiderados os imóveis que ainda não tiveram TDAs emitidos para seus pagamentos. A meta física prevista no PO 2011, de 19.900 hectares, foi calculada com base em uma previsão orçamentária de R\$ 62.649.000,00. A execução de 84,46% desse total com uma execução financeira correspondente a 20,58% dos recursos inicialmente previstos configura-se, de fato, incompatível.

Ressalta-se, ainda, que o Índice de gastos com obtenção de terras, que é calculado dividindo-se o total dispendido em obtenção de terras pela área total adquirida, foi apresentado no Relatório como tendo um resultado de R\$ 3.916,30 por hectare, resultado que não é coerente com o que de fato se verificou, que foi de R\$ 767,06 por hectare.

Sobre a Ação 0137/8396: o Planejamento Operacional do Incra para o exercício de 2011 previa a destinação de R\$ 5.250.000,00 dos recursos orçamentários da Ação 8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento para a Superintendência Regional do Incra no

Distrito Federal e Entorno. Esse valor foi posteriormente alterado para 6.885.762,25, em decorrência de solicitações da SR-28, dos Movimentos Sociais e das famílias assentadas. Desse montante, foram empenhados R\$ 6.883.760,26, correspondendo a 131,11% dos recursos inicialmente previstos, dos quais foram liquidados R\$ 862.540,29, correspondendo a 16,42% em relação à previsão inicial.

Quanto à execução física, a SR-28 informa o atendimento de 2.430 famílias no exercício, o que corresponde a 239,65% em relação à meta prevista no PO-2011. No entanto, da análise das informações prestadas pela Unidade no Relatório de Gestão 2011, depreende-se que a execução contabilizada não foi sequer iniciada, o que pode explicar a disparidade verificada entre a execução física e a execução financeira.

Foi informado que os recursos do exercício liquidados foram destinados ao pagamento da implantação de uma ponte sobre o Rio Pasmado, no Município de Buritis/MG, atendendo a 243 famílias, e de convênio firmado com a Prefeitura Municipal de Divinópolis/GO, para implantação de infraestrutura básica no projeto de assentamento Marcos Correa Lins, atendendo a 407 famílias. No entanto, verifica-se que as obras para construção da ponte sobre o Rio Pasmado ainda estavam em andamento, tendo sido inclusive aditivado o contrato, e que nem houve início, até o fim do exercício de 2011, da execução das obras de implantação de infraestrutura básica no Projeto de Assentamento Marcos Correa Lins. Assim, não é possível avaliar adequadamente a execução da Ação no exercício, vez que a própria forma de cálculo está considerando como executada uma meta que ainda está em andamento.

Quanto às demais famílias contabilizadas na meta física da Ação pela Unidade, relacionam-se no quadro abaixo os acordos firmados no exercício, quantas famílias cada um atendia e o estágio da execução informado no Relatório de Gestão:

Contratada/ Conveniente	Objeto	Valor	Famílias atendidas	Estágio
Geobrasil Ltda.	Instalação e recuperação de sistema de abastecimento de água	R\$ 1.380.156,90	600	Ordem de serviço para início dos trabalhos emitida em 20/12/2011, valor deve ser liquidado e pago em 2012.
ALS Engenharia Ltda.	Aditivo de contrato para complementação de estradas vicinais	R\$ 1.466.256,66	825	Serviços em andamento, valor deve ser liquidado e pago em 2012.
Prefeitura Municipal de Padre Bernardo/GO	Complementação de sistemas de abastecimento de água nos PAs Vereda II e Boa Vista	R\$ 789.445,60	298	Empenhado em dezembro de 2011; serviços a serem iniciados; valor deve ser liquidado e pago em 2012.
Prefeitura Municipal de Cabeceiras de Goiás/GO	Abertura, recuperação e encascalhamento de estradas vicinais, com execução de drenagem superficial, nos PAs Divisa Verde e Lagoa das Pedras	R\$ 825.000,00	57	Empenhado em dezembro de 2011; serviços a serem iniciados; valor deve ser liquidado e pago em 2012.
Total		R\$ 4.460.859,16	1780	

Ressalte-se que consta, na apresentação dos resultados da Ação consignada no Relatório de Gestão do Incra-Sede para o exercício de 2011, a seguinte informação sobre o cálculo da meta física: “*Não são contabilizados para o cálculo da meta da Ação os recebimentos parciais das obras, sendo computado apenas na sua conclusão total, ou no caso de algum impedimento na sua conclusão, que leve ao encerramento do contrato/convênio, a última medição realizada para fins de prestação de contas*”.

Conclui-se, portanto, que os números apresentados pela Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR-28 para essas duas Ações não traduzem adequadamente os resultados

efetivamente atingidos no exercício de 2011, sendo que a divulgação para a sociedade de Relatório de Gestão com informações inconsistentes, gera interpretações inadequadas sobre a gestão das Ações do Incra, prejudicando, também, o correto julgamento das Contas pelo Tribunal de Contas da União.

Recomendações:

Recomendação 1:

Orientar as áreas responsáveis pelas informações prestadas nos relatórios de gestão e demais instrumentos de difusão dos resultados obtidos pela SR-28 para que considerem a execução da meta física das Ações somente após sua correspondente liquidação, ou justifiquem adequadamente os casos onde essa forma de contabilização não se aplicar.

6. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PROJ ASSENTAMENTO

6.1. Subárea - GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DO PROGRAMA

6.1.1. Assunto - CONVÊNIOS DE OBRAS E SERVIÇOS

6.1.1.1. Informação

Informações no Quadros sobre transferências no Relatório de Gestão inconsistentes com os sistemas Siafi e Siconv.

Em verificação das informações prestadas nos quadros sobre transferências da SR-28 no Relatório de Gestão de 2011 em comparação com os dados extraídos dos sistemas SIAFI e SICONV, foram identificadas inconsistências nos quadros A.6.2, A.6.3, A.6.4 e A.6.5.

Tendo em vista as inconsistências identificadas, foram requeridos esclarecimentos ao gestor por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203466/004, de 02/05/2012. Mediante Ofício/INCRA/SR-28/G/Nº 422/2012, de 22/05/2012, e Ofício/INCRA/SR-28/G/Nº 496/2012, de 08/06/2012, foram apresentados os esclarecimentos.

Com base nos dados que foram extraídos dos sistemas SIAFI e SICONV e nas manifestações encaminhadas, tem-se os seguintes dados equivocados sobre transferências no Relatório de Gestão e a correspondente informação correta:

Quadro A.6.2	
Relatório de Gestão	Correto
01 (um) Termo de Cooperação celebrado em 2011	01 (um) Termo de Cooperação celebrado em 2010
Quadro A.6.3	
Relatório de Gestão	Correto
10 (dez) Convênios com vigência em 2012 e seguintes	09 (nove) Convênios com vigência em 2012 e seguintes
R\$ 12.098.039,52 contratados em convênios	R\$ 8.925.322,52 contratados em convênios
R\$ 6.741.963,36 previstos para 2012 para convênios	R\$ 3.569.246,36 previstos para 2012 para convênios

Quadro A.6.4	
Relatório de Gestão	Correto
03 (três) instrumentos de transferências com contas prestadas, cujo exercício para a prestação de contas era 2009 com montante repassado de R\$ 1.017.400,89.	01 (um) instrumento de transferência com contas prestadas, cujo exercício para a prestação de contas era 2009 com montante repassado de R\$ 2.139.828,97.
Quadro A.6.5	
Relatório de Gestão	Correto
R\$ 3.696.428,97 repassados para 03 (três) transferências cujas contas foram prestadas em 2009.	R\$ 3.259.828,97 repassados para 03 (três) transferências cujas contas foram prestadas em 2009.
22 (vinte e dois) instrumentos de transferências com contas prestadas antes de 2009, que não foram analisadas, com montante repassado de R\$ 7.059.353,67.	21 (vinte e um) instrumentos de transferências com contas prestadas antes de 2009, que não foram analisadas, com montante repassado de R\$ 9.002.711,68.

6.1.1.2. Constatação

Acompanhamento da execução de transferências durante o exercício de 2011 insuficiente para cobrir o total de recursos repassados neste exercício em 33,33% dos instrumentos de transferências analisados.

Com o intuito de avaliar os procedimentos de acompanhamento da execução dos convênios, foram solicitados os relatórios de fiscalização referentes ao exercício de 2011 de 06 (seis) instrumentos de transferências, os quais somaram o montante de R\$ 3.313.589,04 repassados no exercício em exame. Destes, foi verificado o acompanhamento inadequado de dois deles, ou 33,33% do universo analisado, os quais equivalem a 30,20% dos recursos repassados no exercício de 2011, quais sejam:

Nº do Instrumento de Transferência	Valor Repassado em 2011 (R\$)
736521	250.897,63
754402	749.797,41
Total	1.000.695,04

Tem-se que o Convênio nº 736521 trata-se de obras, estando a cargo do Setor de Infraestrutura da Divisão de Desenvolvimento. Já o Termo de Parceria nº 754402 trata-se de ATES, estando então a cargo do Setor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos, também da Divisão de Desenvolvimento.

Por meio do Ofício/INCRA/SR-28/G/N.º 401/2012, de 11/05/2012, foi encaminhada planilha informando a quantidade de fiscalizações realizadas em cada instrumento de transferência desde o início de suas vigências, porém, não foram informadas quantas fiscalizações haviam sido planejadas para serem executadas sobre os recursos liberados.

Tendo em vista o foco dos trabalhos de auditoria sobre os atos administrativos executados no exercício de 2011, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203466/006, de 18/05/2012, foram requisitadas cópias dos relatórios de fiscalizações realizadas durante o exercício de 2011, de modo a verificar se o emprego dos recursos liberados durante o exercício em exame havia sido devidamente acompanhado. Em atendimento à citada Solicitação de Auditoria, a Unidade apresentou manifestação por meio do Ofício/INCRA/SR-28/G/Nº 460/2012, de 25/05/2012, conforme transcrito:

“Encaminhamos esclarecimentos acerca dos questionamentos levantados no referido relatório expedido em 18/05/2012.

Em resposta aos questionamentos do Item nº 43, no que se refere ao setor de infraestrutura seguem os relatórios de fiscalização produzidos a partir dos convênios firmados com este setor: (...), 736521/2010 (...).

De fato, por meio do Ofício/INCRA/SR-28/G/Nº 460/2012 foram encaminhados relatórios de fiscalização do Convênio nº 736521/2010. Entretanto, foi identificado um relatório de fiscalização de abril de 2011, que se refere aos recursos liberados ainda em 2010. Em consulta ao sistema SICONV, foi verificada a ordem bancária 2011OB801012, que liberou R\$ 250.897,63, em 08/08/2011, para a execução do referido instrumento de transferência. No entanto, não foram encaminhados relatórios de fiscalização que comprovassem o acompanhamento da aplicação desses recursos durante o exercício de 2011.

Tem-se que para o Termo de Parceria nº 754402 não foram apresentados relatórios de fiscalização, embora em consulta ao sistema SICONV tenha sido identificada a ordem bancária 2011OB800345, que liberou o montante de R\$ 749.797,41, em 13/04/2011.

Causa:

Falhas de planejamento para o acompanhamento e fiscalização da execução de transferências;

Carência de servidores no Setor de Infraestrutura da Divisão de Desenvolvimento.

Manifestação da Unidade Examinada:

Durante ação de controle realizada no exercício de 2011, a Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento da SR 28 manifestou-se mediante OFÍCIO/INCRA/SR 28 – DFE/GAB/N.º 1923, de 19/12/2011, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201115242/002, 29/11/2011, da seguinte forma:

“Em resposta aos questionamentos do Item nº 05 letra a), no que se refere ao setor de infraestrutura, informamos que o processo de acompanhamento e execução de convênios é realizado pelos dois servidores engenheiros civis, juntamente com as outras obrigações destes servidores. Informamos que a quantidade de servidores habilitados disponíveis no setor de infraestrutura é menor do que a necessária para a perfeita execução de todos os serviços inerentes a esta função. O acompanhamento da execução dos convênios é realizada basicamente a cada três meses, com visita ao local, elaboração de condições de viagem, como diárias e veículos disponíveis na época. A falta de servidores também prejudica o trabalho de acompanhamento, pois são várias propostas para serem analisadas, além dos convênios em andamento e todos os outros serviços realizados pelo setor de infraestrutura.”

Análise do Controle Interno:

Durante ação de controle executada na SR-28 no exercício de 2011, foi identificada a carência de engenheiros civis no quadro de servidores do Setor de Infraestrutura, conforme Ofício/INCRA/SR 28 – DFE/GAB/N.º 1923, de 19/12/2011, o que tem impactado em todas as fases das execuções de convênios em tal setor, o qual é responsável por acompanhar 77,40% dos recursos liberados em 2011 para a execução de instrumentos de transferências.

O art. 52 da Portaria Interministerial nº 127/2008 (vigente durante o exercício em análise) estabelece que o concedente deve prover condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento conforme o Plano de Trabalho e a metodologia estabelecida no instrumento, programando visitas ao local da execução. Verifica-se, assim, que houve incompatibilidade entre o normativo legal e as

atividades de acompanhamento desempenhadas pela Superintendência, por não terem sido planejadas e executadas fiscalizações durante o exercício de 2011 de modo a acompanhar as aplicações de todos os recursos liberados neste exercício.

No que se refere ao Termo de Parceria nº 754402, não houve a apresentação de qualquer relatório, nem foi apresentada, até o encerramento dos trabalhos de auditoria, qualquer justificativa para a não realização do acompanhamento dos recursos liberados no exercício de 2011.

Sendo assim, rotinas devem ser implementadas pela Autarquia visando corrigir as fragilidades de planejamento para o acompanhamento da execução desses e de futuros instrumentos de transferências que venham a ser celebrados, compensando a carência de técnicos envolvidos na fase de acompanhamento da execução de transferências, de forma a acompanhar tempestivamente a aplicação dos recursos repassados e obter dados consistentes para a futura análise sobre a conclusão do objeto, quando da prestação de contas.

Recomendações:

Recomendação 1:

Adotar sistemática de controle com o intuito de realizar planejamento para as fiscalizações da execução de transferências voluntárias, verificando o universo dos valores liberados ou adotando critérios probabilísticos de amostragem, de modo a obter dados suficientes para permitir concluir pela execução total do objeto quando do encerramento deste.

Recomendação 2:

Realizar as fiscalizações dos recursos liberados no exercício de 2011 para o Convênio nº 736521e para o Termo de Parceria nº 754402, e encaminhar os relatórios produzidos a partir destes trabalhos para este Órgão Central de Controle Interno.

6.1.1.3. Informação

Ausência de segregação de funções na Setorial Contábil quando da análise das prestações de contas.

Realizando a verificação da rotina de análise contábil de prestação de contas, em ação de controle realizada durante o exercício de 2011, foi verificada a carência de servidores efetivos na Setorial Contábil, sendo essa composta por duas terceirizadas e uma estagiária. Devido à carência de servidores, a então Chefe da Divisão de Administração realizava a análise contábil das prestações de contas, configurando, assim, acúmulo de funções, pois esta deveria revisar os relatórios contábeis produzidos e dar os encaminhamentos devidos.

A Chefe de Divisão de Administração foi questionada quanto ao fato observado tendo se manifestado através do Ofício/INCRA/SR 28 – DFE/GAB/N.º 1904, de 15/12/2011, da seguinte forma:

“c) Quanto a Segregação de Funções, primeiramente, informamos que na estrutura regimental desta Superintendência Regional, não existe uma chefia para a contabilidade. Independente disto, a chefe da Divisão de Administração acumula as atribuições do contador, e não o faz por vontade própria ou para auferir proveitos pessoais, e sim por estreita necessidade de serviço, não agindo desta forma, assistiria o engessamento da máquina administrativa e o seu colapso.

d) Esta Regional vem padecendo pela falta do profissional Contador, não apenas para proceder à análise em prestações de contas, outras atribuições desse profissional também são ressentidas, tais como: análise de prestação de contas de Suprimento de Fundos, análise de dados no SIAFI e conformidade fiscal (liquidação de despesas), entre outras.”

Embora esse ato contrarie o princípio de segregação de funções previsto na IN SFC n.º 01/01, observa-se, conforme cópias dos MEMO/SR-28/A/Nº 149/2010 e MEMO/SR-28/A/Nº 242/2010, disponibilizadas pela Divisão Administrativa, que a Superintendência tem adotado medidas no sentido de suprir a carência de contadores na Setorial Contábil quando da solicitação de contadores ao INCRA.

Cabe ressaltar que tal fato foi verificado por ocasião da realização de ação de controle durante o exercício de 2011, no entanto, no exercício de 2012, houve alteração na Chefia da Divisão de Administração da SR-28, não tendo sido verificados os atos da nova Chefia de Divisão, de modo a concluir pela manutenção, ou não, da ausência de segregação de funções.

6.1.1.4. Constatação

Convênios registrados na situação “A Aprovar” por tempo médio superior a 06 (seis) anos, devido à ausência de análise contábil e ausência de parecer técnico conclusivo sobre a execução do objeto.

Foram analisados 12 (doze) processos de convênios registrados na situação “A Aprovar” no SIAFI, que somam o montante de R\$ 5.747.441,65, com o objetivo de se verificar a rotina de análise das prestações de contas, conforme disposto abaixo:

CONVÊNIO	PROCESSO	VALOR A APROVAR (R\$)	TEMPO NA SITUAÇÃO A APROVAR (DIAS) (*)
535118	54700.01369/2005-94	562.209,68	1.463
451773	54700.000409/2002-38	80.000,00	3.207
454838	54700.000780/2002-08	49.700,00	3.201
509832	54700.000029/2004-65	100.650,00	2.174
430694	54700.002123/2001-05	80.703,00	3.540
378849	54700.002971/99-18	215.000,00	3.495
403536	54700.002037/00-14	92.950,00	2.830
429587	54700.002287/2001-33	450.000,00	2.093
430315	54700.002283/2001-55	440.000,00	3.044
432843	54700.002132/2001-14	536.400,00	2.302
527559	54700.001108/2004-93	2.139.828,97	1.730
600661	54700.002451/2007-06	1.000.000,00	715
TOTAL		5.747.441,65	29.794

(*) Para o cálculo do período na situação “a aprovar” considerou-se como prazo final a data de 17/02/2012.

A partir do total de 29.794 dias, calcula-se uma média de 2.482,83 dias (29.794/12 Convênios analisados) em que tais Convênios estão na situação “a aprovar”, o que equivale a uma média de 6,8 anos (2482,83/365 dias).

Da análise realizada, foram identificados 04 (quatro) convênios, quais sejam, convênios 451773, 509832, 429587 e 430315, no montante de R\$ 1.070.650,00 (18,63% do total analisado), que permanecem nessa situação por ausência de análise contábil da prestação de contas dos convenientes, e outros 07 (sete) convênios, quais sejam, convênios 535118, 454838, 430694, 378849, 403536, 432843 e 527559, num

montante de R\$ 3.676.791,65 (63,97% do total examinado), que permanecem nessa situação por falta de parecer técnico conclusivo sobre a execução do objeto, sendo que 06 (seis) deles são de responsabilidade da Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, sendo eles os convênios 430694, 527559, 432843, 454838, 403536 e 378849. Além desses, foi verificada a existência de mais 01 (um) convênio, sendo este o n.º 600661, no montante de R\$ 1.000.000,00 (17,40% do total examinado), que, apesar de encontrar-se na situação “a aprovar” no SIAFI, possui pendências de prestação de contas, as quais foram requisitadas à conveniente por meio do Ofício/INCRA/SR(28)DFE/GAB n.º 126/2011, de 02/03/2011.

Causa:

Fragilidades nos controles internos administrativos referentes à rotina de análise de prestações de contas de convênios;

Fragilidades nos controles internos administrativos referentes à rotina de acompanhamento da execução de convênios;

Ausência de contador no efetivo de servidores da Setorial Contábil da Superintendência;

Atitude dos Chefes das Divisões de Administração, de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos e de Ordenamento e Estrutura Fundiária, por não terem adotado medidas efetivas para dar seguimento nas análises das prestações de contas dos convênios na situação “a aprovar” em desacordo com a IN/STN 01/97 sob suas responsabilidades, conforme estabelecido nos art. 114; 115 e 117 do Regimento Interno do Incra.

Manifestação da Unidade Examinada:

Tendo em vista os fatos apontados, a unidade foi instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria N.º 201115242/002. A Divisão de Administração da SR 28 manifestou-se mediante o OFÍCIO/INCRA/SR 28 – DFE/GAB/N.º 1904, de 15/12/2011, da seguinte forma:

“Acerca dos questionamentos formulados, sobre análise de prestação de contas de convênios no âmbito da Divisão de Administração, informamos o que segue:

a) Setorial Contábil da SR-28/DFE, além de não contar com um profissional “Contador” não dispõe também de qualquer servidor administrativo. Contamos apenas com dois terceirizados de nível médio e um estagiário de nível superior em fase de graduação em Ciências Contábeis.

Com este quadro caótico, não foi possível implantar sistemas de controle eficaz dos prazos para apresentação de prestações de contas de convênios. Todas as etapas do processo de análise de prestações de contas estão centralizadas na pessoa da chefe da Divisão de Administração.

(...)

d) Esta Regional vem padecendo pela falta do profissional Contador, não apenas para proceder à análise em prestações de contas, outras atribuições desse profissional também são ressentidas, tais como: análise de prestação de contas de Suprimento de Fundos, análise de dados no SIAFI e conformidade fiscal (liquidação de despesas), entre outras.

(...)

Esta Regional fez o que esteve ao seu alcance, solicitou reiteradamente, a disponibilização de tal profissional, junto a Administração Central, conforme cópias de

expedientes em anexo.

e) A análise da Prestação de Contas de convênios no âmbito do SICONV depende, também, da lotação de técnicos (Contadores e pessoal administrativo) na Setorial Contábil desta Superintendência Regional.”

Por fim, a Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento da SR 28 manifestou-se mediante OFÍCIO/INCRA/SR 28 – DFE/GAB/N.º 1923, de 19/12/2011, da seguinte forma:

“Em resposta aos questionamentos do Item nº 05 letra a), no que se refere ao setor de infraestrutura, informamos que o processo de acompanhamento e execução de convênios é realizado pelos dois servidores engenheiros civis, juntamente com as outras obrigações destes servidores. Informamos que a quantidade de servidores habilitados disponíveis no setor de infraestrutura é menor do que a necessária para a perfeita execução de todos os serviços inerentes a esta função. O acompanhamento da execução dos convênios é realizada basicamente a cada três meses, com visita ao local, elaboração de condições de viagem, como diárias e veículos disponíveis na época. A falta de servidores também prejudica o trabalho de acompanhamento, pois são várias propostas para serem analisadas, além dos convênios em andamento e todos os outros serviços realizados pelo setor de infraestrutura.

Em resposta aos questionamentos do Item nº 05 letra b), no que se refere ao setor de infraestrutura, informamos que a prestação de contas é realizada a partir da verificação do objeto, realizada por este setor, de acordo com o possível, em virtude das dificuldades já citadas anteriormente. Após a conclusão do objeto, através da elaboração de relatório escrito e fotográfico, o processo é encaminhado à Divisão de Administração para analisar o restante da documentação da prestação de contas.”

Após reunião de busca conjunta de soluções e apresentação de Relatório Preliminar, a Superintendência encaminhou o Ofício/INCRA/SR (28)DFE/G/Nº 501/2012, de 13/07/2012, com a seguinte manifestação:

*“6. No que pese as recomendações referente aos convênios registrados na situação “A aprovar” por tempo médio superior a 06 (seis) anos, devido á ausência de análise contábil e ausência de parecer técnico conclusivo sobre a execução do objeto, a resposta a este item, embora extremamente simples, justificando este atraso pela falta de um Contador a serviço desta SR/28/DFE, profissional de suma importância para a análise e parecer destes convênios, tal situação que tem nos deixado apreensivos porque não estamos conseguindo dar vazão a esta demanda, fato que inclusive motivou esta CGU a tecer o seguinte comentário sobre esta questão: “6.3 Causa: fragilidades nos controle interno administrativos referentes à rotina de análise de prestações de contas de convênios; Fragilidades nos controles internos administrativos referentes à rotina de acompanhamento da execução de convênios; **Ausência de contador no efetivo de servidores da Setorial Contábil da Superintendência;**” (grifamos). Quanto à falta de um Contador em nosso quadro de servidores, esta situação já é de conhecimento do INCRA Nacional, sendo que reforçaremos o pedido de disponibilização de um Contador enviando cópia das recomendações desta Controladoria para reforçar este pedido. Enquanto isto informo que não temos condições técnicas para analisar esses processos neste momento. Não obstante, e apenas a título de informação, existem alguns convênios firmados por esta Superintendência que já foram analisados, aqueles que dizem respeito a assistência técnica, e que foram reprovados, onde os mesmos estão sendo enviados para a Tomada de Contas Especial – TCE, visando o ressarcimento dos recursos empregados ao erário.”*

Análise do Controle Interno:

Da manifestação encaminhada pelo OFÍCIO/INCRA/SR 28 – DFE/GAB/N.º 1904, tem-se que a

carência de servidores efetivos na Setorial Contábil, aliada à ausência de sistemática de controle de prazos de análise de prestação de contas, têm sido fatores impactantes na manutenção do estoque de convênios na situação “A Aprovar” por longo período sem a devida análise contábil das prestações de contas.

Cabe destacar que a SR – 28 realizou solicitações junto ao INCRA/Sede para a disponibilização de contadores com o fito de mitigar o estoque de convênios pendentes de análise de prestação de contas, conforme cópias dos MEMO/SR-28/A/Nº 149/2010 e MEMO/SR-28/A/Nº 242/2010 disponibilizadas pela Divisão Administrativa.

Com o advento da Portaria/INCRA/P/Nº 420, de 16/08/2011, o Presidente do INCRA adotou medidas no sentido de eliminar o estoque de convênios pendentes de análise de prestação de contas, através da reconstituição de Grupo de Trabalho e Execução (GTE) na Sede e nas Superintendências Regionais para, entre outras incumbências, analisar as prestações de contas de convênios vigentes sob a égide da IN/STN 01/97, no entanto, verificou-se em consulta ao sistema SIAFI, em 11/06/2012, que tal Portaria não surtiu efeitos na SR-28, não tendo alterado o estoque de convênios em questão.

Em 12/03/2012, foi publicada a Portaria nº 167/2012, que trouxe nova determinação do Presidente do INCRA para constituir Grupo de Supervisão e Monitoramento (GSM), a funcionar na Sede, e Grupos de Trabalho e Execução (GTE) na Sede e nas Superintendências com o mesmo objetivo da Portaria/INCRA/P/Nº 420. Os trabalhos desses Grupos podem resultar na mitigação do passivo existente na Superintendência, conforme iniciativa semelhante executada no exercício de 2010, porém, é necessário solucionar a questão da carência de servidores efetivos na Setorial Contábil e da sistemática de controle de prazos para prestação de contas de convênios, para que no futuro não ocorra a formação de estoque de convênios pendentes de análise de prestação de contas no âmbito do SICONV.

Da manifestação encaminhada pelo OFÍCIO/INCRA/SR 28 – DFE/GAB/N.º 1923, de 19/12/2011, verifica-se que embora haja rotina de acompanhamento da execução dos convênios dentro da Divisão de Desenvolvimento, ela não está sendo suficiente para promover o acompanhamento tempestivo e adequado da execução dos convênios. É interessante que tal rotina seja institucionalizada para toda a Superintendência, de forma que todas as Divisões, quando da execução de convênios, tenham procedimentos sistemáticos para realizar um acompanhamento satisfatório, de forma a possuir parâmetros suficientes para emitir relatório conclusivo quanto à execução dos objetos dos convênios. Interessante destacar também a nova legislação referente a ATES e a criação de um Núcleo de ATES dentro da estrutura da Divisão de Desenvolvimento da Superintendência como pontos fortes nos controles internos, porém, resta eliminar o passivo existente de convênios pendentes de análise de prestação de contas.

Para que seja eliminado este passivo de convênios com montante “A Aprovar” pendente de relatório técnico de cumprimento do objeto, é necessário haver um diagnóstico da situação dos convênios localizados na Setorial Contábil da Divisão de Administração, e desta forma sejam então destinados para as áreas técnicas os que dependem de seus relatórios conclusivos. Porém, devido à carência de servidores efetivos nesta Setorial, a realização deste diagnóstico fica prejudicada, contribuindo assim para a manutenção do passivo.

Por fim, as atividades do Grupo de Trabalho e Execução (GTE), determinadas pelo Presidente do Incra por meio da Portaria nº 167/2012, podem resultar na mitigação do passivo existente na Superintendência, inclusive auxiliando no diagnóstico da situação dos convênios. No entanto, cabe ressaltar que iniciativa semelhante foi adotada por meio da Portaria/INCRA/P/Nº 420, de 16/08/2011, e esta não surtiu os efeitos esperados. Faz-se necessário então, que medidas efetivas sejam adotadas com a designação dos servidores que comporão o GTE e o estabelecimento de cronograma de trabalho com metas mensais, conforme artigos 4º e 5º da Portaria nº 167/2012, considerando convênios na situação “a aprovar” a mais de seis anos.

Recomendações:

Recomendação 1:

Realizar diagnóstico dos convênios na situação “A Aprovar” e dar o tratamento devido a cada um de modo a proceder à análise das contas prestadas, estabelecendo um cronograma para conclusão das análises, considerando o elevado tempo médio (superior a 06 anos) em que os Convênios estão na situação de "a aprovar".

Recomendação 2:

Implementar sistemática de controle de prazos de modo a evitar que os convênios permaneçam aguardando a análise das contas prestadas por longo prazo.

Recomendação 3:

Implementar sistemática padronizada para o acompanhamento da execução e análise técnica do cumprimento do objeto dos convênios para toda a Superintendência.

Recomendação 4:

Designar servidores para compor o Grupo de Trabalho e Execução incumbido dos procedimentos de análise dos processos e documentos e elaboração dos pareceres conclusivos relativos aos convênios que estejam pendentes de aprovação, conforme determinação do Presidente do Incra contida no art. 4º da Portaria n.º 167, de 09/03/2012.

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

6.2.1. Assunto - CONVÊNIOS DE OBRAS E SERVIÇOS

6.2.1.1. Constatação

Não cumprimento de todos os requisitos para a celebração de convênios previstos nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para 100% dos convênios celebrados em 2011.

Foram realizadas análises dos procedimentos de celebração de 04 (quatro) processos de convênios, especialmente no que se refere ao atendimento dos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF, os quais equivalem ao montante total pactuado de R\$ 3.343.388,20 para transferências voluntárias, e que constitui o universo de instrumentos de transferências celebrados no exercício em exame no âmbito da SR - 28, sendo que todos são de responsabilidade do Setor de Infraestrutura da Divisão de Desenvolvimento, quais sejam:

Nº do Instrumento de Transferência	Valor Pactuado (R\$)
758751	1200210,74
764555	844673,48
759069	509058,38
764571	789445,6
Total	3343388,2

Após verificação, tem-se que a SR - 28 deixou de comprovar as exigências previstas nos artigos 11 e 25 da LRF, conforme segue:

Convênio	Conveniente	Impropriedade
758751	Prefeitura Municipal de Alvorada do Norte- GO	- não possui consulta ao cadastro CAUC ou outros documentos dos convenientes que atendam aos art. 11 e 25 da LRF; - possui declaração de que possui recursos para a contrapartida, porém esta é relativa à LOA para 2010 e o Convênio foi assinado em 2011.
764555	Prefeitura Municipal de Cabeceiras-GO	- possui consulta ao cadastro CAUC, porém todas as certidões encontravam-se vencidas por ocasião da celebração dos convênios. Também não constam quaisquer outros documentos dos convenientes que comprovem o atendimento aos artigos 11 e 25 da LRF; - possui declaração de que possui recursos para a contrapartida, porém esta é relativa à LOA para 2010 e o Convênio foi assinado em 2011.
759069	Prefeitura Municipal de Divinópolis-GO	- não possui consulta ao cadastro CAUC ou outros documentos dos convenientes que atendam aos art. 11 e 25 da LRF; - não há comprovação de recursos para a contrapartida.
764571	Prefeitura Municipal de Padre Bernardo-GO	- possui consulta ao cadastro CAUC, porém todas as certidões encontravam-se vencidas por ocasião da celebração dos convênios. Também não constam quaisquer outros documentos dos convenientes que comprovem o atendimento aos artigos 11 e 25 da LRF; - possui declaração de que possui recursos para a contrapartida, porém esta é relativa à LOA para 2009 e o Convênio foi assinado em 2011.

Sendo assim, a Superintendência celebrou convênios no exercício de 2011 em dissonância com os artigos 11 e 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devido aos então proponentes não terem comprovado:

- previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação;
- que se achavam em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
- o cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- a observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
- a previsão orçamentária de contrapartida.

Causa:

Fragilidades nos controles internos administrativos relativos à celebração de convênios.

A conduta do Chefe da Divisão de Desenvolvimento que permitiu que Parecer Técnico aprovasse a celebração do instrumento sem o completo atendimento dos requisitos legais, subsidiando a assinatura

dos instrumentos pelo Superintendente, em desacordo com o art. 134 do Regimento Interno do Incra.

Manifestação da Unidade Examinada:

A Unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203466/003, de 24/04/2012, reiterada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203466/005, de 08/05/2012, tendo apresentado esclarecimentos por meio do Ofício/INCRA/SR-28/G/nº 513/2012, de 11/06/2012, conforme transcrito:

“Em resposta aos questionamentos do Item nº 19, no que se refere ao setor de infraestrutura, seguem os documentos asseguradores da contrapartida municipal dos convênios 758751/2011, 759069/2011 e 764555/2011. O documento do convênio 764571/2011 está sendo providenciado junto à referida prefeitura.”

Análise do Controle Interno:

De fato, foram encaminhadas as declarações de contrapartida relativas aos Convênios nº 758751/2011, 759069/2011 e 764555/2011, porém, tal qual havia sido identificado por ocasião da análise dos processos de tais instrumentos de transferências, estas declarações referem-se a dotações orçamentárias de exercícios anteriores a 2011, não garantindo assim que os recursos dos então proponentes estariam assegurados por ocasião das assinaturas dos instrumentos.

Quanto às providências junto à Prefeitura conveniente (Município de Padre Bernardo – GO) para fazer constar nos autos do processo relativo ao Convênio nº 764571 a declaração de contrapartida, tem-se que esta deveria ter sido verificada por ocasião da celebração deste instrumento. Como referência tem-se o art. 39 da Lei 12.309/2010 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2011), que estabeleceu a obrigatoriedade de comprovação por parte do conveniente da previsão de recursos orçamentários de contrapartida para se realizar transferências voluntárias, conforme segue:

*“Art. 39. A realização de transferências voluntárias, conforme definidas no **caput** do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000, dependerá da comprovação, por parte do conveniente, de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município.”*

No que se refere à ausência de comprovações de que os então proponentes atentaram para a previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação; que se achavam em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos; que cumpriram os limites constitucionais relativos à educação e à saúde; que observaram os limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal; ressalta-se que não houve manifestação por parte da Unidade, resumindo-se a tratar sobre as comprovações das previsões orçamentárias de contrapartidas.

Sendo assim, constata-se fragilidades nos controles internos referentes à celebração de convênios, tendo em vista a celebração de instrumentos de transferência durante o exercício de 2011 sem a observância dos requisitos previstos nos artigos 11 e 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, os quais estão representados no artigo 24 da Portaria Interministerial nº 127/2008 (vigente quando da celebração dos convênios).

Recomendações:

Recomendação 1:

Instituir rotina de controle que garanta o atendimento de todos os requisitos previstos na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e normativos legais relacionados aos atos de celebração de instrumentos de transferências, como a criação de checklist.

7. APOIO ADMINISTRATIVO

7.1. Subárea - ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE

7.1.1. Assunto - PROCESSOS LICITATÓRIOS

7.1.1.1. Informação

Análise da regularidade dos processos licitatórios realizados pela SR-28 em 2011.

Para análise da regularidade dos processos licitatórios efetuados pela Superintendência Regional do INCRA no Distrito Federal e Entorno/SR-28, foram efetuados levantamentos a partir dos sistemas SIASG e ComprasNet, para verificar os certames realizados no exercício 2011. Foram incluídas no escopo as aquisições e contratações diretas efetuadas por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação, bem como a análise de editais, a formalização e a execução de processos licitatórios, de acordo com detalhamento abordado neste ponto.

Das extrações dos sistemas corporativos supramencionados, obteve-se um montante de R\$ 21.366.292,33 licitados pela SR-28, discriminados conforme o quadro abaixo:

Demonstrativo de Processos Licitatórios-SR-28		
Modalidade de Licitação	Quantidade de processos	Valor Licitado
Convite	Nenhum	0
Tomada de Preços	2	R\$ 2.036.943,48
Concorrência	1	R\$ 5.792.861,85
Pregão	7	R\$ 2.278.834,96
Dispensa	83	R\$ 11.257.652,04
Inexigibilidade	1	R\$ 90.024,00
Total	94	R\$ 21.366.292,33

A análise dos processos contemplou escopos diferenciados, discriminados por modalidade de licitação, de acordo com o detalhamento abaixo:

a.) Inexigibilidade:

De acordo com extração do SIASG, foi identificado apenas um processo de contratação direta por inexigibilidade de licitação, para contratar a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal/CAESB. O ato encontra adequado fundamento no caput do art. 25 da Lei 8.666/93: “É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”, uma vez que a CAESB é a única companhia de tratamento de água e esgoto do Distrito federal.

b.) Dispensa:

Foram examinadas as aquisições efetuadas pela SR-28, por meio de dispensa de licitação, visando verificar as razões de dispensa registradas pelo gestor. Os exames se basearam em extração de dados do

SIASG sobre aquisições e contratações fundamentadas no art. 24 da Lei 8.666/93, que regulamenta as hipóteses de dispensa de licitação, totalizando o valor de R\$ 11.257.652,04, assim discriminado:

Dispensas de Licitação	
Fundamentação	Valor
Art. 24, II (67 processos)	R\$ 88.812,70
Art. 24, IV (2 processos)	R\$ 852.577,74
Art. 24, XXII (1 processo)	R\$ 82.200,00
Art. 24, XXX (13 processos)	R\$ 10.234.061,60
Total: 82 processos	Valor total: R\$ 11.257.652,04

b.1) Contratações realizadas com base no art. 24, II:

O inciso II do art. 24 traz a possibilidade de contratação direta de serviços ou compras até o valor de R\$ 8.000,00, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez. Para as 67 contratações fundamentadas nesse inciso, observou-se o correto enquadramento em 15 processos, isto é, aproximadamente 22,3% das aquisições efetuadas. Destaque-se que os processos de dispensa formalizados para essas contratações não foram analisados pela equipe de auditoria, sendo que a adequação do enquadramento no inciso II do art. 24 foi observada por meio do registro no SIASG.

Contudo, constatou-se que, nos demais processos, foram realizadas pela SR-28 seguidas aquisições e contratações com objetos similares, que ultrapassaram o limite de R\$ 8.000,00, conforme abordado em ponto específico deste Relatório.

b.2) Contratações realizadas com base no art. 24, IV:

O inciso IV trata de contratações emergenciais, realizadas quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo à Administração Pública, com prazo de vigência máximo de 180 dias. Foi selecionada para amostra a Dispensa nº 27/2011 (processo nº 54700.002647/2011-79), cujo objeto consiste na contratação emergencial de serviços de recepcionista, com orçamento-base estabelecido em R\$ 832.627,74. Tal processo foi selecionado devido à sua materialidade e por se tratar de contratação emergencial efetuada em função do cancelamento do item 01 do Pregão nº 08/2011, cujo processo também foi analisado pela equipe de auditoria. Verificou-se que não constavam dos autos os estudos de necessidade utilizados para motivar a contratação e justificar o quantitativo de recepcionistas contratados, caracterizando falha no planejamento das licitações, conforme item específico deste Relatório.

b.3) Contratação realizada com base no art. 24, XXII:

A única contratação enquadrada neste inciso se refere ao contrato de fornecimento de energia elétrica com a Companhia Energética de Brasília - CEB Distribuição S.A., de acordo com o citado inciso XXII, que autoriza a dispensa de licitação para a contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado, segundo as normas da legislação específica.

b.4) Contratações realizadas com base no art. 24, XXX:

O inciso XXX traz a possibilidade de contratação de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, instituído pela Lei nº 12.188/2010. A SR-28 realizou em 2010 a Chamada Pública nº 01/2010, para seleção de entidade(s) executora(s) de assistência técnica e extensão rural para prestar serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, elaboração de Planos de Desenvolvimento do Assentamento – PDA e Planos de Recuperação do Assentamento – PRA, por meio de atividades individuais, grupais e complementares, compreendendo o planejamento, a execução e avaliação, no

contexto da implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER.

Tal seleção previa que os serviços seriam prestados em 145 Projetos de Assentamento localizados nos municípios de abrangência da SR-28 dos Estados de Goiás e Minas Gerais, para 11.078 famílias assentadas e constantes na Relação de Beneficiários do SIPRA, sendo que a Chamada Pública foi dividida em 18 Lotes/Núcleos Operacionais, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Lote	Municípios	Valor Total do Lote (R\$)
Lotes/Núcleos Operacionais no Estado de Goiás		
01 – Alto Paraíso	Colinas do Sul; Alto Paraíso; Cavalcante; Monte Alegre	998.925,91
02 - São Domingos	Nova Roma; São Domingos; Divinópolis	633.628,17
03- Flores de Goiás I	Flores de Goiás; Vila Boa	1.369.763,23
04- Flores de Goiás II	Flores de Goiás	676.157,8
05- Flores de Goiás III	Flores de Goiás	949.221,71
06- Alvorada do Norte	Guarani; Mambai; Sítio D'Abadia; Alvorada do Norte; Simolândia; Posse	1.081.827,26
07 – Formosa I	Formosa e Cabeceiras de Goiás	985.869,65
08- Formosa II	Formosa	985.442,82
09- Padre Bernardo	Cocalzinho; Padre Bernardo.	1.019.355,41
10- Cristalina	Cristalina; Cidade Ocidental; Luziânia	420.055,57
11 - São João D'Aliança	São João D'Aliança	631.244,29
12- Planaltina de Goiás	Água Fria, Planaltina de Goiás e Padre Bernardo	580.552,25
Total - Goiás	25 municípios	10.332.044,07
Lotes/Núcleos Operacionais no Estado de Minas Gerais		
01 – Arinos	Arinos	702.855,08
02 - Buritis	Buritis	737.229,72
03- Formoso	Formoso	451.795,92
04- Unaí I	Unaí	705.749,47
05- Unaí II	Unaí e Uruana de Minas	719.081,71
06- Noroeste de Minas	Unaí, Buritis, Arinos e Formoso	1.160.620,66
Total – Minas Gerais	5 municípios	4.477.332,56
TOTAL GERAL	30 municípios	14.809.376,63

Fonte: Edital da Chamada Pública nº 01/2010 (Processo nº 54700.001535/2010-10)

A abertura da Chamada Pública nº 01/2010 ocorreu no dia 23/12/2010 e oito empresas apresentaram proposta: Instituto Rede Terra, Cáritas Diocesana de Paracatu, Instituto Novas Fronteiras da Cooperação – INFC, Emater/DF, Cooperar, Ecodata, AVP – Consultoria Agropecuária e Representações e Flávio Augusto A. Alves. Dessas, foram habilitadas 03: Emater-DF, Instituto Rede Terra e Cáritas Diocesana de Paracatu. No dia 04/02/2011 foi publicado no Diário Oficial da União nº 25/2011 o resultado da Chamada Pública, sendo declaradas vencedoras as empresas a seguir listadas:

Empresa	Lote/Núcleo Operacional	UF	Valor (R\$)
Instituto Rede Terra	10 – Cristalina	GO	420.055,57
Emater/DF	12 - Planaltina de Goiás	GO	580.552,25
Cáritas Diocesana de Paracatu	04 - Unaí I	MG	705.749,47

	Total	1.706.357,29
--	--------------	---------------------

Fonte: Processo nº 54700.001535/2010-10

Em face desse resultado, foram celebrados os Contratos nº 01/2011, 02/2011 e 03/2011 entre a SR-28 e, respectivamente, Emater/DF, Rede Terra e Cáritas, para prestarem serviços de ATER aos lotes acima indicados. Tais processos foram selecionados para amostra, sendo que os trabalhos de auditoria visaram analisar o processo de seleção das entidades e a execução dos contratos celebrados, bem como avaliar a atuação da Comissão Especial de Seleção instituída pelas Ordens de Serviço/INCRA/SR(28)DFE/G/Nº 73 e 108/2010. A atuação da equipe de auditoria restringiu-se à análise documental dos processos citados, destacando-se que não foi realizada inspeção “*in loco*” da execução dos contratos.

Das treze impropriedades e irregularidades verificadas durante os trabalhos de auditoria, duas foram informadas ao gestor por meio da Nota de Auditoria nº 201203466/07, de 05/07/2012, conforme os itens abaixo:

- Fragilidades nos procedimentos de liquidação das despesas com prestação de serviços de ATER, referentes à execução do Contrato nº 03/2011;
- Falhas na autuação de quatro processos administrativos.

As demais impropriedades e irregularidades identificadas foram abordadas em itens específicos deste Relatório, de acordo com os itens listados abaixo:

- Impropriedades na seleção de entidade para prestação de serviços de ATER:
 - a.) composição inadequada da equipe técnica para os trabalhos de ATER e PDA/PRA;
 - b.) habilitação de prestadoras de serviços de Ates sem comprovação da experiência, da capacidade operacional e dos registros dos profissionais que compõem a equipe técnica das entidades nos respectivos Conselhos Profissionais Oficiais de Classes;
 - c.) contratação de entidades para prestar serviços de ATER cujas equipes de técnicos profissionais não apresentam experiência técnica para tal; e
 - d.) aprovação das propostas técnicas da Cáritas e da Emater em desacordo com o estabelecido na Chamada Pública nº 01/2010.
- Ocupação irregular de 61 lotes dos Projetos de Assentamentos pertencentes ao Núcleo Operacional Unai I; e 264 participantes de eventos de capacitação em ATER não constam das Relações de Beneficiários emitidas pela SR(28)/DFE, gerando indícios de ocupação irregular.
- Falhas na execução contratual da Chamada Pública 01/2011:
 - a.) alteração injustificada da composição da equipe técnica e ausência de análise e aprovação da alteração da equipe técnica pela SR(28)/DFE;
 - b.) execução física de metas de forma contrária ao estabelecido na Chamada Pública nº 01/2010 (Prejuízo potencial de R\$ 14.448,62);
 - c.) emissão de Pareceres Técnicos atestando a execução física do Contrato nº 03/2011 baseada em documentação comprobatória incompleta;
 - d.) aceitação e validação de 04 Notas Fiscais com descrição genérica dos serviços prestados, no montante de R\$ 252.754,82, bem como ausência dos Demonstrativos de Cálculos no pagamento das Notas Fiscais;
 - e.) pagamento indevido de tributos e de taxa de administração, no montante de R\$ 16.142,21, em relação ao contrato com a Emater/DF; e

f.) execução de atividade complementar (meta 19) sem relação com o objeto do contrato nº 003/2011, gerando prejuízo de R\$233,49.

a.) Concorrência, Tomada de Preços e Pregão – Análise preventiva de editais:

Para realização da análise preventiva de editais de licitação elaborados pela SR-28, foram definidos três processos, de diferentes modalidades de licitação, visando verificar a conformidade da atuação da área de licitações da Unidade com os ditames da Lei nº 8.666/93 e demais normativos pertinentes. A seleção dos itens auditados observou os seguintes critérios relevantes, em cada área de atuação: processos licitatórios em andamento, com editais publicados, porém antes da fase de abertura dos respectivos procedimentos licitatórios. Foram selecionados os seguintes processos:

a) Concorrência Pública nº 01/2011 (processo nº 54700.000114/2011-52): contratação de empresa especializada na instalação e reparação de sistemas de abastecimento de água nos Projetos de Assentamentos localizados na área de abrangência da jurisdição da SR(28)/DFE;

b) Tomada de Preços nº 01/2011 (processo nº 54700.0001330/2011-15): contratação de empresa para implantação de uma ponte em concreto armado no PA Vila Rosa/Rio Pasmado, município de Buritis/MG; e

c) Pregão nº 03/2011 (processo nº 54700.0001343/2011-94): contratação de empresa especializada na prestação de serviços de recepcionista.

Foram avaliados os controles internos existentes na SR-28 (trâmites) no tocante à elaboração dos editais dos procedimentos licitatórios pela área responsável, aprovação pela autoridade competente dos Projetos Básicos ou Termos de Referência, autorização para deflagração do procedimento licitatório, declaração quanto à existência de recursos orçamentários para fazer face às despesas licitadas, declaração de que as despesas estão previstas no PPA, LDO e LOA, análise da área jurídica das minutas de edital e do contrato, atendimento das recomendações constantes do parecer jurídico e publicação do edital.

Não foi objeto desta auditoria a fase de abertura dos respectivos procedimentos licitatórios, a habilitação dos participantes, as propostas e contratação das respectivas empresas vencedoras.

Das seis impropriedades e irregularidades verificadas durante os trabalhos de auditoria, quatro foram informadas ao gestor por meio da Nota de Auditoria nº 201203466/08, de 05/07/2012, e referem-se a:

- Falhas formais na autuação de três processos licitatórios realizados pela SR-28 em 2011;
- Falhas formais na elaboração dos editais de licitação da Tomada de Preços nº 01/2011 e da Concorrência Pública nº 01/2011;
- Realização de Tomada de Preços nº 01/2011 na ausência de peças fundamentais e necessárias a todo o processo licitatório;
- Ausência de implementação das recomendações da área jurídica da SR-28, que procedeu à análise das minutas do Edital da Tomada de Preços nº 01/2011.

Ademais, foi identificado que a planilha orçamentária da Tomada de Preços nº 01/2011 foi elaborada a partir de tabela de preço desatualizada, além da ausência de comprovação da utilização dos custos SINAPI e SICRO na elaboração da referida planilha orçamentária, conforme abordado em item específico deste Relatório.

b.) Pregão:

De acordo com extração do SIASG, a SR-28 formalizou sete pregões eletrônicos durante o exercício 2011, totalizando o valor de R\$ 2.278.834,96 em contratações. Foi selecionado para amostra o Pregão nº 08/2011, originado do cancelamento subsequente dos Pregões nº 03/2011, 04/2011 e 07/2011, cujo

objeto trata da contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de Recepção e Copeiragem, com orçamento-base estabelecido em R\$ 1.811.695,28. Todavia, este certame teve seu item 01-Prestação de Serviços de Recepção cancelado, sendo efetuada apenas a contratação de serviço de copeiragem, no valor de R\$ 41.500,00. O cancelamento do item em comento deu origem ao Pregão nº 09/2011, iniciado em dezembro de 2011, para concretizar a contratação do item cancelado. Foram identificadas falhas na instrução processual e na execução dos procedimentos licitatórios, evidenciadas em ponto específico deste Relatório.

Destaque-se que o escopo da análise deste pregão restringiu-se aos exames da formalização da licitação até a assinatura dos contratos, portanto, não foi examinada a execução contratual do objeto.

7.1.1.2. Constatação

Aquisições diretas subsequentes de materiais, por meio de dispensa de licitação, caracterizando fracionamento de despesas no valor total de R\$ 38.512,90.

Durante os trabalhos de Auditoria Anual de Contas, foram examinadas as aquisições efetuadas pela SR-28, por meio de dispensa de licitação, visando verificar as razões de dispensa registradas pelo gestor. Os exames se basearam em extração de dados do SIASG, sobre aquisições e contratações fundamentadas no art. 24, II da Lei 8.666/93, que regulamenta as hipóteses de dispensa de licitação, totalizando o valor de R\$ 97.391,90 (67 processos).

O inciso II do art. 24 traz a possibilidade de contratação direta de serviços ou compras até o valor de R\$ 8.000,00, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez. Verificou-se que, durante o exercício de 2011, foram feitas seguidas aquisições de materiais e contratações de serviços que ultrapassaram o limite de R\$ 8.000,00, conforme extração do SIASG compilada abaixo:

Aquisições sob Elemento de Despesa 30 - Materiais de Consumo			
Material de Expediente			
Classificação orçamentária dos itens adquiridos: subelemento 16-Material de Expediente, conforme Plano de Contas do SIAFI.			
Objeto adquirido	Valor da aquisição	Fornecedor	Mês de aquisição
Aquisição de papel A4	R\$ 8.000,00	Multipaper Distribuidora De Papeis LTDA CNPJ 26976381/0001-32	Outubro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 895,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 720,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 540,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 527,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 527,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 527,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011

Aquisição de material de consumo	R\$ 435,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 360,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 320,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 320,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 290,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 225,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 225,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 225,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 225,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 190,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 171,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 148,50	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 148,50	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 135,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 135,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 127,50	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 102,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 88,50	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 85,00	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 74,50	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 47,50	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Aquisição de material de consumo	R\$ 47,50	Telma Da Silva Lorga ME CNPJ 33514001/0001-03	Dezembro/2011
Total	R\$ 15.861,50	-----	-----

Aquisições sob Elemento de Despesa 30 - Materiais de Consumo
Insumos e Suprimentos de Informática
Classificação orçamentária dos itens adquiridos: subelemento 17-Material de Processamento de Dados, conforme Plano de Contas do SIAFI.

Objeto adquirido	Valor da aquisição	Fornecedor	Mês de aquisição
Aquisição de equipamentos eletrônicos e materiais de informática	R\$ 2.691,00	C & D Comércio e Serviços LTDA CNPJ 11759265/0001-94	Dezembro/2011
	R\$ 1.508,40		Dezembro/2011
	R\$ 805,00		Dezembro/2011
	R\$ 729,00		Dezembro/2011
	R\$ 594,00		Dezembro/2011
	R\$ 376,00		Dezembro/2011
	R\$ 245,00		Dezembro/2011
	R\$ 150,00		Dezembro/2011
	R\$ 74,00		Dezembro/2011
Aquisição de tonner para impressoras	R\$ 1.650,00	Jel Comercio e Servico De Informatica LTDA ME CNPJ 12216142/0001-70	Junho/2011
	R\$ 1.650,00		Junho/2011
	R\$ 1.650,00		Junho/2011
	R\$ 1.620,00		Junho/2011
	R\$ 1.100,00		Junho/2011
Aquisição de Tonner	R\$ 2.667,00	Jel Comercio e Servico De Informatica LTDA ME CNPJ 12216142/0001-70	Dezembro/2011
	R\$ 1.900,00		Dezembro/2011
	R\$ 666,00		Dezembro/2011
	R\$ 666,00		Dezembro/2011
	R\$ 666,00		Dezembro/2011
	R\$ 630,00		Dezembro/2011
	R\$ 614,00		Dezembro/2011
Total	R\$ 22.651,40	-----	-----

Contratações sob Elemento de Despesa 39 - Serviços de Terceiros-Pessoa Jurídica			
Manutenção de Elevadores			
Classificação orçamentária dos itens adquiridos: subelemento 16 – Manutenção e conservação de bens imóveis, conforme Plano de Contas do SIAFI.			
Objeto adquirido	Valor da contratação	Fornecedor	Mês de contratação
Prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva para elevadores.	R\$ 7.800,00	Elevadores Otis LTDA CNPJ 29739737/0009-60	Agosto/2011
Prestação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva em 02 (DOIS) elevadores marca Otis tipo GNC (tecnologia VVVF), com fornecimento de toda a mão-de-obra, materiais de consumo de uso normal, para limpeza e lubrificação, peças de reposição, ferramentas e equipamentos necessários ao perfeito funcionamento do sistema.	R\$ 4.800,00	All Tech Elevadores Servicos LTDA CNPJ 10926280/0001-17	Outubro/2011
Total	R\$ 12.600,00	-----	

Após a análise dos dados tabulados, referentes às aquisições, verifica-se que foram efetuadas pequenas compras de materiais idênticos ou similares, dentro de um mesmo mês, denotando falhas no planejamento de compras da unidade. Ainda, em relação à contratação de manutenção de elevadores, foi

contratado o mesmo serviço com pequeno lapso temporal, ultrapassando o limite legal de R\$ 8.000,00.

Causa:

Falhas no planejamento das aquisições e contratações a serem efetuadas no exercício, bem como falta de capacitação dos servidores da área de contratações.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio da Solicitação de Auditoria 201203466/002, de 11/04/2012, a unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado resposta por meio do Ofício/INCRA /SR-28/G/nº 357/2012, de 18/04/2012, conforme transcrição abaixo:

“Em resposta ao item 17 Anexo IV.

Referente as aquisições: Informamos que foram realizadas aquisições por dispensas em processos distintos:

Objeto	Valor	Nº da dispensa	Empresa Contratada
Aquisição de papel A4	R\$ 8.000,00	15/2011	Multepaper Distribuidora de papéis LTDA
Aquisição de material de consumo	R\$ 7.861,50	32/2011	Telma da Silva Lorga ME
Aquisição de equipamentos eletrônicos e materiais de informática	R\$ 7.952,60	30/2011	C&D Comércio e Serviço LTDA
Aquisição de Tonner para atender as divisões da Superintendência Regional	R\$ 7.809,00	31/2011	Jel Comércio e Serviços de Informática LTDA ME

Cumpre-nos informar que a licitação dispensada ocorre nos casos em que não é realizada a licitação por razões de interesse público devidamente justificado.

Além das compras estarem dentro do amparo legal da lei conforme dispõe art.24 inciso II. O inciso II, do artigo em foco, dispõem que a dispensa poderá ocorrer em razão do valor, sendo, atualmente, R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para outros serviços, compras e alienações.

(...)

Informamos que na época das realizações das dispensas supra mencionadas, o planejamento de aquisição tinha sido realizado sendo que apenas no período final do ano de 2011 foram disponibilizados recursos orçamentários para aquisição pleiteada não tendo mais tempo hábil para realização de licitação, com isso podendo prejudicar as atividades correlatas desta Autarquia.”

Ainda, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada na sede da Superintendência em 10/07/2012, foi encaminhado à CGU o Ofício/INCRA/SR(28)DFE/G/nº 501/2012, de 13/07/2012, apresentando os seguintes esclarecimentos:

“7. Em relação ao tópico que revela aquisições diretas subsequentes de materiais, por meio de dispensa de licitação, caracterizando fracionamento de despesas no valor total de R\$ 51.112,90, informo que esta prática já está abolida nesta SR/28/DFE, tendo em vista que estamos trabalhando de forma planejada, com atos de gestão mais eficazes, para realizarmos compras visando o longo prazo, obviamente levando-se em conta da não necessidade de se fazer um grande estoque. Em relação ao contrato de manutenção dos elevadores de nossas sedes, informo que dois foram os contratos firmados para a realização de tais serviços, sendo que o primeiro diz respeito a manutenção dos elevadores da antiga sede aonde estávamos alojados no endereço SIA Sul Trecho 4 Quadra 03 lotes 1820/1830,

Brasília/DF, no valor de R\$ 7.200,00, e o segundo diz respeito a manutenção dos elevadores de nossa nova sede com endereço no Setor de Garagens Norte, via 604 Quadra 05 lote 01 – Brasília/DF, no montante de R\$ 4.800,00, conforme manifestação que se junta a este ofício.”

Análise do Controle Interno:

Primeiramente, cumpre esclarecer os diferentes níveis de agregação da Despesa Pública, de acordo com o Plano de Contas Único do Governo Federal e o Manual Técnico de Orçamento 2012:

Estrutura da Natureza da Despesa:

1º Nível - Classe/Categoria Econômica

2º Nível - Grupo de Natureza da Despesa

3º Nível - Subgrupo/Modalidade de Aplicação

4º Nível - Elemento de despesa (objeto de gasto)

5º Nível - Subelemento de despesa

6º Nível - Item de despesa

7º Nível - Subitem de despesa

Isto é, o conjunto de informações que constitui a natureza de despesa orçamentária forma um código estruturado que agrega a categoria econômica, o grupo, a modalidade de aplicação e o elemento, sendo que o desdobramento do elemento de despesa em subelemento, item e subitem é facultativo, conforme o Manual da Despesa Pública.

A presente explicação tem como objetivo demonstrar que subelemento de despesa e item de gasto são níveis distintos de agregação da natureza da despesa. Em que pese a SR-28 ter efetuado aquisições para itens de gasto distintos, o entendimento é de que, para fins de verificação de atendimento ao limite de R\$ 8.000,00 preconizado em lei, deve ser efetuado o somatório das despesas abrangidas sob um mesmo subelemento de despesa, e não sob um mesmo item.

Observa-se que o Acórdão 3.590/2007 TCU - Plenário, embora utilize tais expressões como sinônimos, traz o entendimento, conforme transcrito:

*“1.3.6. efetue um planejamento específico para aquisição de bens e serviços, agrupando-os em **item de despesa**, no intuito de **reduzir o excessivo volume de contratações realizadas sob dispensa de licitação**.” (grifos acrescentados ao original)*

Em que pese o uso da expressão “item de despesa”, a determinação do egrégio Tribunal de Contas foi feita com a intenção de que fosse reduzido o excessivo volume de contratações por dispensa; não se pode, portanto, interpretar que as contratações fossem agrupadas por item de despesa, uma vez que, nesse nível, as aquisições seriam agrupadas apenas por objetos idênticos e, para cada grupo, seria aplicado o limite de R\$ 8.000,00, elevando o volume de contratações por dispensa, ao invés de reduzi-lo. Por exemplo, as compras de canetas, em vez de serem agrupadas na categoria “material de expediente” (subelemento da despesa), “aquisição de canetas” (item de despesa), seriam agrupadas por “aquisições de canetas azuis” e “aquisições de canetas vermelhas”, uma vez que o item de despesa, como desdobramento do subelemento de despesa, traz as características mais específicas do objeto a ser adquirido.

Sobre o tema, o Ministro-Substituto do TCU, Marcos Bemquerer Costa, efetuou apresentação, obtida no site do Tribunal, trazendo posicionamento definitivo da Corte de Contas:

“(…) a Corte de Contas entende que todos os gastos efetuados dentro de um mesmo subelemento de despesa devem ser computados para fins de verificação do atingimento dos limites de dispensa previstos nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

Desse modo, ainda que um determinado bem tenha pouca semelhança com o outro, se estão acobertados pelo mesmo subelemento de despesa, a aquisição de ambos deverá ser feita observando-se o custo total a ser alcançado com esses bens, utilizando-se, então, a modalidade licitatória cabível.

(…) Nesse sentido, o TCU firmou entendimento, em caráter normativo, de que:

‘9.2.4. a utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços mediante diversas compras em um único exercício e para idêntico subelemento de despesa, cujo valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei 8.666/93, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais (do Acórdão 1276/2008 TCU-Plenário)

(…)

Não se pode olvidar, todavia, que em alguns processos o TCU tem expedido determinações para os órgãos observarem a “totalidade de produtos de mesma natureza” ao definirem as modalidades licitatórias cabíveis, sem especificar a origem orçamentária da despesa.

*Isso, contudo, não invalida as conclusões acima alcançadas, de que **todos os gastos previstos para ocorrerem em um mesmo exercício financeiro, tendo como suporte um mesmo subelemento de despesa, devem ser somados para fins de encontrar a modalidade licitatória cabível, sob pena de fracionamento de despesa.**”*

Corroborando tal entendimento, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN emitiu a Nota Técnica nº 2.308/2007/CCONT/STN, de 28/12/2007, informando que:

“12. No que se refere à questão do fracionamento da despesa com o objetivo de fuga do procedimento licitatório, o Tribunal de Contas da União já se manifestou diversas vezes a respeito, firmando posicionamento de que reiteradas aquisições por meio de dispensa de licitação (art. 24, I e II) e suprimento de fundos em valores superiores ao limite estabelecido para dispensa pelo valor caracterizam fracionamento da despesa. Este entendimento pode ser depreendido das considerações apresentadas pela Corte de Contas no Acórdão TCU – Plenário – 216/2002, item 9.

13. Ou seja, para fins de apuração de fracionamento da despesa, com o objetivo de burla ao procedimento licitatório, o critério utilizado é o do subelemento da despesa, definido em nível de subitem de conta contábil, sendo somados os valores de dispensa de licitação e suprimento de fundos. Portanto, o gestor deve atentar para necessidade de zelar por um bom planejamento das compras e contratações de sua unidade, de modo a evitar o uso de suprimento de fundos indiscriminadamente, pois isto poderá caracterizar fracionamento indevido de despesas.”

À luz do Plano de Contas do SIAFI, as aquisições em comento tratam do mesmo elemento de despesa (30-Material de Consumo), desdobrado nos subelementos 16-Material de Expediente e 17-Material de Processamento de Dados, respectivamente, que englobam os seguintes itens:

Classificação do Plano de Contas SIAFI		
Elemento de Despesa 30 - Materiais de Consumo		
Código do Subelemento	Subelemento	Materiais classificados (itens de despesa)

16	Material de Expediente	Registra o valor das despesas com os materiais utilizados diretamente os trabalhos administrativos, nos escritórios públicos, nos centros de estudos e pesquisas, nas escolas, nas universidades etc. agenda - alfinete de aço - almofada p/ carimbos -apagador - apontador de lápis - arquivo p/ disquete - bandeja para papéis - bloco p/ rascunho bobina papel p/ calculadoras - borracha - caderno - caneta - capa e processo - carimbos em geral - cartolina - classificador -clipe - cola - colchete - corretivo - envelope - espátula - estêncil - estilete - extrator de grampos - fita adesiva - fita p/ máquina de escrever e calcular - giz - goma elástica - grafite - grampeador -grampos -guia p/ arquivo - guia de endereçamento postal - impressos e formulário em geral -intercalador p/ fichário - lacre - lápis -lapiseira -limpa tipos - livros de ata, de ponto e de protocolo -papéis - pastas em geral -percevejo - perfurador - pinça - placas de acrílico - plásticos - porta-lápis - registrador - régua - selos p/ correspondência - tesoura - tintas - toner - transparências - etiquetas e outros.
17	Material de Processamento de Dados	Registra o valor das despesas com suprimentos de TI, inclusive peças para reposição. Cartuchos de tinta - capas plásticas protetoras para micros e impressoras - CD-ROM virgem - disquetes - leitora/smartcard - mouse e teclado (reposição) - mouse pad - peças e acessórios para computadores e periféricos - recarga de cartuchos de tinta - toner para impressoras a laser - cartões magnéticos - reposição de leitora/token pen-drive/outras

Dessa forma, é possível confirmar que os itens adquiridos pela UG em questão encontram-se abrangidos por um mesmo subelemento de despesa. Sendo assim, observa-se que a manifestação da SR-28 “às compras de materiais, equipamentos e demais itens, que também se justificam em virtude do valor de pequena monta.” não encontra fundamento. Embora o gestor da unidade considere que as aquisições foram feitas respeitando-se o limite de valor estipulado no art. 24, verifica-se que as mesmas estão classificadas em um mesmo subelemento de despesa. A despeito disso, foram efetuadas 29 aquisições englobadas no subelemento 16-Material de Expediente (R\$ 15.861,50) e 21 aquisições englobadas no subelemento 17-Material de Processamento de Dados (R\$ 22.651,40). Dessa forma, observa-se que houve extrapolação do supramencionado limite, consoante a orientação do TCU em seu Acórdão nº 1.084/2007-Plenário:

“Realize o planejamento prévio dos gastos anuais, de modo a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza, observando que o valor limite para as modalidades licitatórias é cumulativo ao longo do exercício financeiro, a fim de não extrapolar os limites estabelecidos nos artigos 23, § 2º, e 24, inciso II, da Lei no 8.666/1993.” (Acórdão 1.084/2007-Plenário – grifos não contidos no original)

Para as contratações realizadas para manutenção de elevadores, entende-se que a manifestação do gestor, juntamente com a documentação em anexo, encaminhadas por meio do Ofício/INCRA /SR(28)DFE/G/nº 501/2012, de 13/07/2012, são suficientes para elidir a constatação neste aspecto.

Ainda, em sua manifestação, a SR-28 apontou que, embora tivesse efetuado planejamento das aquisições, somente no período final do ano de 2011 foram disponibilizados créditos orçamentários para realizá-las, “não havendo mais tempo hábil para realização de licitação”. Todavia, pode o gestor efetuar procedimento licitatório, na modalidade pregão, com adjudicação por item, estabelecendo ata de registro de preços. Dessarte, com os preços registrados, pode ser seguido o planejamento de compras, pois os itens podem ser adquiridos conforme forem liberados os créditos orçamentários do exercício, com a garantia de contratar a proposta mais vantajosa para a Administração.

É certo que a classificação orçamentária deve balizar o somatório das despesas sob um mesmo subelemento, para fins de apuração de fracionamento de despesa. Não obstante, devem ser considerados

outros aspectos, como:

I. Princípio da Anualidade do Orçamento Público:

O Princípio da Anualidade Orçamentária estabelece um período limitado de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa, ou seja, o orçamento deve compreender o período de um exercício, que corresponde ao ano fiscal. Sendo assim, as compras devem ser programadas pelo seu total, para todo o exercício financeiro, consoante o orçamento fixado para o ano.

II. Diversidade de fornecedores:

Como pode ser verificado nas Tabelas elencadas no campo “Fato”, a SR-28 efetuou aquisições distintas com os mesmos fornecedores, prática coibida pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do Acórdão 834/2008 TCU-Plenário:

*“1.2 cumpra estritamente às exigências da Lei n.º 8.666/93, quanto aos procedimentos licitatórios realizados, de modo a evitar fraudes em dispensa de licitação, com fracionamento de despesas para aquisição de material de consumo, **bem como evitar o favorecimento a empresas, com cotações rotineiras aos mesmos fornecedores.**”* (grifos não contidos no original)

Dessa feita, observa-se que as pesquisas de preço devem ser feitas junto a empresas diversas, visando preservar os princípios da isonomia e impessoalidade de licitantes ou, no caso, das empresas contratadas.

III. Quantitativo a ser contratado/adquirido:

Para evitar o fracionamento de despesas, é necessário definir os quantitativos das aquisições que serão realizadas durante o exercício, com base no histórico de consumo, em séries históricas de demandas ou em estudos de necessidade. Desse modo, evita-se a realização de sucessivas contratações/aquisições de pequeno valor, de igual natureza, semelhança ou afinidade, procedendo-se a aquisições mais abrangentes, conforme preconizado no Acórdão 253/1998 TCU-1ª Câmara.

Observa-se que as falhas apontadas indicam carência de um adequado planejamento dos procedimentos licitatórios realizados pela Unidade em análise. Considerando os aspectos citados, o gestor da área de licitação da SR-28 deve atentar para os históricos de consumo de suas unidades, como forma de planejar, mesmo que semestralmente, as aquisições a serem feitas. Deste modo, a quantidade de processos de dispensa de licitação pode ser reduzida, sendo o procedimento utilizado apenas nos casos em que seja imprescindível.

Recomendações:

Recomendação 1:

Instituir controles internos que permitam:

- a) efetuar levantamento dos históricos de consumo, para os itens adquiridos com maior frequência, estabelecendo base de dados para futuras aquisições do INCRA;
- b) no planejamento das compras, agrupar os itens a serem adquiridos de acordo com o enquadramento no subelemento de despesa, de forma a organizar as compras por itens de igual natureza, semelhança ou afinidade; e
- c) quando da realização de dispensa de licitação, atentar para o somatório de dispensas realizadas para um mesmo subelemento de despesa, considerando que, se os valores globais excederem o limite legal de R\$ 8.000,00, deve-se obrigatoriamente proceder, nas aquisições subsequentes, à realização de certame licitatório na modalidade adequada.

7.1.1.3. Constatação

Impropriedades no planejamento de licitações: ausência, nos processos, de estudos de quantitativo para realizar contratação em três processos analisados; e cancelamentos subsequentes de quatro certames em função de falhas formais.

Na análise dos processos licitatórios formalizados no exercício 2011 pela Superintendência Regional do INCRA no Distrito Federal e Entorno (SR-28) foram verificadas impropriedades no planejamento das licitações, conforme detalhado a seguir:

a.) Ausência de estudos de quantitativo para realizar contratação:

Nos três processos analisados, não consta motivação para abertura de certame, de modo a justificar os quantitativos contratados. Foi observada tal impropriedade nos seguintes processos:

Nº do processo	Objeto
54700.000723/2011-10	Adesão à Ata de Registro de Preços para prestação de serviços de telefonia móvel
54700.002173/2011-65	Pregão eletrônico para contratação de copeiras e recepcionistas
54700.002647/2011-79	Contratação emergencial de recepcionistas

Nos casos em comento, os processos foram iniciados apenas por memorando, em cujo texto apenas há menção a “necessidades da Superintendência”, sem explicações ou memória de cálculo para definir os quantitativos contratados e sem a devida fundamentação legal, consubstanciada em estudos de necessidade, série histórica de demandas ou requisição justificada de autoridade competente.

No caso da contratação de prestação de serviços de telefonia móvel, foi efetuada a adesão à Ata de Registro de Preços nº 298/2010-Justiça Federal do Rio de Janeiro, que trata de fornecimento, em regime de comodato, de 163 unidades móveis (aparelhos celulares), entre outros serviços. A SR-28 justificou a contratação no MEMO/INCRA/SR(28)DFE/A/nº 32/11, de 11/03/2011, informando que a empresa contratada não oferecia cobertura em todas as localidades sob sua jurisdição, e contratou a empresa Vivo S/A (CNPJ 02.449.992/0155-10) para o fornecimento de nove unidades, porém sem identificar a necessidade desse quantitativo.

No que concerne aos demais processos, verificou-se que o Pregão Eletrônico nº 08/2011 foi formalizado para a contratação de 46 recepcionistas e 2 copeiras; todavia, o item relativo às recepcionistas foi

cancelado, conforme detalhado no item “b”, gerando a contratação emergencial formalizada no processo 54700.002647/2011-79. Todavia, em nenhum dos dois processos constam estudos que comprovem a necessidade desse número de funcionários terceirizados na SR-28.

b.) Cancelamentos subsequentes de certames com o mesmo objeto:

Com o objetivo de contratar copeiras e recepcionistas, a SR-28 decidiu efetuar um pregão, uma vez que se trata de prestação de serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, conforme preconizado na Lei 10.520/2002. Foi dada a abertura então ao Pregão nº 03/2011, em junho de 2011, visando efetuar tais contratações.

Entretanto, a ocorrência de diversas falhas na execução dos procedimentos licitatórios fez com que fossem iniciados diversos certames com o mesmo objeto, quais sejam: Pregão nº 03/2011; Pregão nº 04/2011; Pregão nº 07/2011; Pregão nº 08/2011 e Pregão nº 09/2011; sendo que apenas os pregões de nº 08 e 09 foram efetivamente finalizados, conforme detalhado abaixo:

b.1) Pregão nº 03/2011: a abertura de processo do Pregão nº 03/2011 foi realizada em junho de 2011, tendo por objeto a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços continuados de copeira, recepcionista e secretária executiva, uma vez que o contrato então vigente seria encerrado em 22/12/2011. Todavia, em julho o edital foi impugnado pelo Sindicato das Secretárias, pois as atribuições de recepcionistas constantes do edital correspondiam a atividades que devem ser executadas por técnicos em secretariado, de acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Em razão do pedido de impugnação, houve a necessidade de retificar o Edital, readequando o Termo de Referência para nova aprovação do Superintendente; portanto, o certame foi revogado, em 25/08/2011, dando início ao Pregão nº 04/2011.

b.2) Pregão nº 04/2011: iniciado o certame, o processo foi objeto de auditoria da CGU que, por meio da Nota de Auditoria nº 201112774/001, de 28/09/2011, recomendou o cancelamento do item 02-Contratação de Secretária Executiva, uma vez que tal contratação não encontra respaldo nas atividades elencadas no art. 1º, § 1º do Decreto 2.271/97, que estabelece as atividades passíveis de execução indireta pela Administração Pública Federal. Embora a recomendação tenha sido relativa apenas a um item, a Divisão de Administração da SR-28 decidiu cancelar todo o certame, iniciando o Pregão nº 07/2011 em 07/10/2011, com alteração do objeto para “Contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de Recepcionista e Copeiragem, para atender às divisões da Superintendência Regional do INCRA no Distrito Federal e Entorno”.

b.3) Pregão nº 07/2011: após início do certame no ComprasNet, verificou-se que houve falha na divulgação do edital, que não foi publicado em jornal de grande circulação, em desacordo com o art. 17, inciso II, alínea “c” do Decreto nº 5.450/2005. Dessa feita, em 19/10/2011, a Comissão Permanente de Licitação decidiu revogar o Pregão nº 07/2011, dando início ao Pregão nº 08/2011.

b.4) Pregão nº 08/2011: o certame foi iniciado tendo como objeto a contratação de dois itens: Item 1- prestação de serviços de portaria/recepção e Item 2 - prestação de serviços de copeiragem. Todavia, para o Item 1 foi identificada divergência entre os valores a serem pagos pela SR-28 pela contratação, publicados no edital e no termo de referência, o que motivou o cancelamento do item. Foi dada continuidade à contratação dos serviços de copeiragem, sendo que o Pregão nº 08/2011 foi homologado em 27/12/2011. Para a contratação dos serviços de recepcionista, foi iniciado o Pregão nº 09/2011, em 26/12/2011. Destaque-se que, como o contrato então vigente seria encerrado em 22/12/2011 e, em função de todos os cancelamentos de licitação relatados, foi efetuada uma contratação emergencial para prestação de serviços de recepção, formalizada no processo nº 54700.002647/2011-79 (Contrato CRT INCRA/SR(28)/DFE nº 14.000/2011).

b.5) Pregão nº 09/2011: conforme supramencionado, o Pregão nº 09/2011 foi formalizado em 26/12/2011 para a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços continuados de Recepcionista, em função do cancelamento do Item 1 do Pregão nº 08/2011. O certame foi homologado em 07/03/2012, concretizando a contratação de recepcionistas pleiteada desde o Pregão nº 03/2011,

iniciado em 22/06/2012, isto é, nove meses depois.

Causa:

Falhas no planejamento de aquisições e contratações, denotando deficiência de capacitação dos servidores da área responsável para a realização de licitações.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio das Solicitações de Auditoria nº 201203466/003, de 24/04/2012, e nº 201203466/006, de 18/05/2012, a SR-28 foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado as justificativas por meio do Ofício/INCRA/SR-28/G/nº 460/2012, de 25/05/2012, conforme transcrito:

a.) Ausência de estudos de quantitativo para realizar contratação:

Em relação à ausência de estudos de quantitativos nos autos do processo nº 54700.000723/2011-10, formalizado para efetuar adesão à Ata de Registro de Preços para prestação de serviços de telefonia móvel, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

“A Contratação do Serviço Móvel Pessoal se faz primordial em virtude da necessidade de manutenção da comunicação rápida e eficaz entre os servidores que ocupam função de confiança na Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno - INCRA-28/DFE.

-Superintendente Regional

-Chefe do setor de Controle Interno

-Chefe de Gabinete

-Chefe da Divisão Administrativa

-Chefe da Divisão de Desenvolvimento

-Chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária

-Chefe da Divisão de Obtenção de Terras

-Procurador/Procuradoria Jurídica

Tendo em vista a necessidade de deslocamento dos servidores da Superintendência Regional do INCRA - SR-28/DFE e de seus colaboradores para os vários destinos a nível nacional, e considerando que esses deslocamentos são essenciais para a implementação das projetos e atividades relativas, com isso necessitamos da contratação de empresa especializada na prestação de serviço de telefonia no sistema de Serviço Móvel Pessoal (SMP), para 09 (nove) acessos sendo que um aparelho e reserva para qualquer eventualidade, tipo pós-pago, no modo digital, uso em sistema de roaming em todo o território nacional, para atender a Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno - INCRA-28/DFE.”

Em relação à ausência de estudos de quantitativos nos autos dos processos nº 54700.002173/2011-65 e nº 54700.002647/2011-79, formalizados respectivamente para efetuar contratação de copeiras e recepcionistas e contratação emergencial de recepcionistas, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

“O Pregão Eletrônico nº 8/2011 é decorrência de vários outros que o antecederam e

serviram como referência para a subsequente especificação dos quantitativos.

Este levantamento foi realizado para atender ao Memorando Circular INCRA/SR(28)DFE/A Nº 61/2010, encaminhado pela Divisão Administrativa a todas as divisões desta autarquia.

Com relação ao levantamento do quantitativo, pode-se observar no Processo nº54700.000705/2010-49 conforme folhas em anexo, memorandos informando os quantitativos de postos, levantados junto às diversas áreas da Superintendência Regional do INCRA no distrito Federal e Entorno.

Vale informar que, no memorando que informa os nomes dos funcionários lotados no Gabinete deveria estar incluso os nomes dos funcionários lotados na Sala do Cidadão e Controle Interno que fazem parte do Gabinete.”

b.) Cancelamentos subsequentes de certames com o mesmo objeto:

Em relação aos fatos relatados, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“a) Em 14/ 06/2011 iniciamos a abertura do processo licitatório para contratação de empresas para prestação de serviço de Recepção, Secretaria e Copeira. Inicialmente a abertura do Pregão 03/2011 para contratação dos serviços acima mencionados estava marcada para o dia 04/08/2011.

Em 26 de julho de 2011 o Sindicato das Secretárias encaminhou via e-mail da Licitação um pedido de impugnação do Edital alegando que seriam incorretas as atividades estabelecidas no item 4.1.1 do Termo de Referência no que se refere à "Recepcionista", vez que, tais atribuições, na verdade, seriam de Técnico em Secretariado.

A CPL procurou o Ministério do Trabalho para sanar as dúvidas referentes às atividades do cargo de Recepcionista CBO 4421-058 e ficou constatado que algumas funções eram de Secretariado, entretanto compete informar/esclarecer que uma recepcionista não deve se limitar somente as funções do cargo e que eventualmente realize atividades de outros cargos.

Para atender ao pedido tivemos que proceder alguns acertos no Edital e a data da abertura foi alterada para o dia 08/08/2011. Também não foi possível realizar a licitação por motivos técnicos envolvendo a operacionalização no Comprasnet, sendo marcada uma nova data 24/08/2011.

Á medida que fomos relendo o Edital nos deparamos com outras situações que deveriam ser acertadas.

Em 17/08/2011 recebemos outro pedido de impugnação em relação a um item importante para o sucesso da licitação e que estava em desacordo com a IN 02/2008, que regula este tipo de prestação de serviço, esclarecemos que só percebemos este fato com o pedido de impugnação, no caso era a exigência do termo de Vistoria como condição para participar do certame.

Dias antes da abertura da sessão pública que está programada para 24/08/2011, informamos que o Edital seria readequado para atender as solicitações. Em vista disto, o pregão se encontraria suspenso e posteriormente comunicaríamos a nova data de abertura.

Em razão das diversas mudanças haveria necessidade de nova aprovação do Termo de Referência por parte do Superintendente, então sugerimos caso fosse mais conveniente o Pregão 03/2011 deveria ser revogado e relançado com os devidos acertos e com nova numeração.

Com o "de acordo " do Sr. Superintendente , procedemos as correções no Edital bem como no Termo de Referência.

Após à autorização, inserimos o Edital nº 04/2012 no COMPRASNET, bem como lançamento no SÍDEC, para publicação no Diário Oficial da União.

Em 16/09/2011 encaminhamos o Processo 54700.001343/2011-94, para atender solicitação da CGU.

Em 19/09/2011 o Gabinete encaminhou o processo 54700,001242/2011-94 para CGU.

Em 26/09/2011 a CGU devolveu o processo solicitantes varias correções em relação a numeração de folhas, encerramento e abertura de volumes bem como com recomendação de cancelar o item do Edital do Pregão Eletrônico 04/2011 relativo a contratação da Secretária Executiva . Tal contratação não encontrava respaldo nas atividades no parágrafo 1º do art. 1º do Decreto 2.271/97.

Em 30/09/2011 a Divisão de Administração por meio do Memo/SR-28/129/2011 optou pelo cancelamento do pregão 04/2011 e já informando à abertura do novo procedimento licitatório através do Processo nº 54.700002173/2011-65.

Em 27/09/2011 iniciamos a abertura do processo licitatório para contratação de empresas para prestação de serviço de Recepção e Copeira.

Inicialmente a abertura do Pregão 07/2011 para contratação dos serviços acima mencionados estava marcada para o dia 20/10/2011.

Em 19/09/2011 a CPL informou que o Pregão deveria ser revogado para atender as exigências contidas na alínea "c", do inciso II do art. 17 do Decreto nº 5.450/2005 - publicação em jornal de circulação regional ou nacional.

Diante da possibilidade de responder ao órgão de controle a ausência da referida publicação optou-se pela revogação do Pregão 07/2011 e no mesmo processo 57.700.002173/2011 volume II foi autorizado pelo Sr. Superintendente o Pregão 08/2011.

b) Inicialmente a abertura do Pregão 08/2011 para contratação dos serviços acima mencionados estava marcada para o dia 07/11/2011.

Desde a elaboração do Edital do Pregão 07/2011 que o item 01 - Recepcionista e item 02 -Copeira, dessa forma foi lançado no Comprasnet, entretanto no item 13 do Edital "DO VALOR ESTIMADO E DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA A ESTIMATIVA TOTAL DE CUSTOS - na informação dos custos mensais e anuais 13.1.1 e 13.1.2 houve inversão dos serviços ou seja item 1 copeira e item 02 recepcionista. Alguns fornecedores (15) no momento de lançarem suas propostas no comprasnet colocarão os valores invertido ficando inviável a abertura para lance uma vez que os valores já estavam bem reduzidos. O pregão foi suspenso por algumas para a CPL decidiu o que fazer sem prejudicar nenhum participante. Para não perder totalmente a licitação foi cancelado o item 01 - Recepcionista e o certame continuou somente o item 02 - copeiras.

c) As fls. 99/101 do processo 54700.002647/2011-79, apresenta justificativa detalhando a necessidade dos serviços, em resposta ao item 23 do Parecer PFE/INCRA/SR-28/DFE nº 95/2011.

d) Com relação ao levantamento do quantitativo, pode-se observar no Processo nº54700.000705/2010-49 conforme folhas em anexo um resumo dos quantitativos de postos levantados junto às diversas áreas da Superintendência Regional do INCRA no distrito Federal e Entorno.

Este levantamento foi realizado para atender a solicitação da Divisão Administrativa as divisões desta autarquia, no qual foram encaminhados pelas diversas áreas informações que orientou a quantificação que somava à época, cerca de 46 postos.

e) *Anexa lista das Recepcionistas contratadas.*

f) *No Edital do Pregão 03/2011 relacionamos as atividades para o cargo de Recepcionista. Como já foi mencionado o Sindicato das Secretárias e Secretários do Distrito Federal impugnou o Edital devido ao fato de que as atividades de Recepcionista na verdade eram de Técnico em Secretariado e relacionou as atividades de Recepcionista, dentre elas “alguns casos, coordenar o sistema de logística e segurança” Ora se o Sindicato que tem maior conhecimentos das Classificação Brasileiras de Ocupações - CBO, informou no seu requerimento funções corretas para o cargo decidimos relacionar essa atividade.”*

Análise do Controle Interno:

A análise das impropriedades constatadas está apresentada por item, conforme os dados relatados anteriormente:

a.) Ausência de estudos de quantitativo para realizar contratação:

Primeiramente, cumpre esclarecer que a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento dispõe sobre as regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, preconizando que:

“Art. 15. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter: (...)

V - a justificativa da relação entre a demanda e a quantidade de serviço a ser contratada, acompanhada, no que couber, dos critérios de medição utilizados, documentos comprobatórios, fotografias e outros meios probatórios que se fizerem necessários;”(grifos não contidos no original)

Portanto, de acordo com a legislação vigente, além de haver a previsão dos quantitativos a serem contratados, também deve constar da instrução processual a documentação comprobatória que justifique adequadamente tal quantitativo, consubstanciada em estudos de necessidade, série histórica de demandas ou requisição justificada de autoridade competente.

Em sua manifestação, o gestor informa que efetuou o levantamento do quantitativo de recepcionistas na Superintendência, encaminhando a todas as divisões o Memo/Circular/INCRA/SR(28)DFE/A/nº 61/10, de 29/04/2010, por meio do qual solicitou o número de funcionários lotados em cada divisão e as funções por eles exercidas. O resultado de tal levantamento apresentou um somatório de 46 recepcionistas e foi utilizado como base para a realização dos pregões para contratação dos mesmos. Embora tenha realizado esse estudo de necessidade, tal documentação não consta nos autos dos supracitados processos 54700.002173/2011-65 e 54700.002647/2011-79, expondo uma falha na instrução do processo licitatório.

De mesmo lado encontra-se o processo 54700.000723/2011-10, formalizado para adesão à Ata de Registro de Preços para prestação de serviços de telefonia móvel: em sua manifestação, o gestor encaminhou uma lista de oito servidores ocupantes de cargos de direção, chefia e assessoramento (DAS), que necessitam de telefones celulares, com mais um aparelho de reserva, justificando a necessidade de contratação de nove linhas/aparelhos móveis. Contudo, essa necessidade não está evidenciada nos autos.

b.) Cancelamentos subsequentes de certames com o mesmo objeto:

Conforme relatado anteriormente, os pregões citados não foram cancelados por contrariarem determinação legal, mas sim por discricionariedade do gestor, em função de falhas que poderiam ter sido sanadas à época, consoante o detalhamento na tabela abaixo:

Nº do Pregão	Fato que levou ao cancelamento ou revogação do certame	Atitude que poderia ter sido adotada para sanar a falha
01/03/11	Impugnação do edital gerou necessidade de retificação nas atribuições do cargo “receptionista”.	Retificação do edital, com posterior republicação e reabertura dos prazos, conforme preconizado no art. 21, § 4º, da Lei 8.666/93.
01/04/11	Nota de Auditoria da CGU recomendou o cancelamento do item 02-Contratação de Secretária Executiva, uma vez que tal contratação não constava das atividades elencadas no art. 1º, § 1º do Decreto 2.271/97.	A recomendação em comento foi direcionada a apenas um item, não havendo necessidade de cancelar todo o certame. Poderia ter sido feita a retificação do edital, com posterior republicação e reabertura dos prazos, conforme preconizado no art. 21, § 4º, da Lei 8.666/93.
01/07/11	Falha na divulgação do edital, que não foi publicado em jornal de grande circulação, em desacordo com o art. 17, inciso II, alínea “c” do Decreto nº 5.450/2005 e art. 21, III, da Lei 8.666/93.	Republicar o edital, reabrindo os prazos, conforme preconizado no art. 21, § 4º, da Lei 8.666/93.
01/08/11	Divergência entre os valores constantes do edital e do termo de referência, a serem pagos pela SR-28 pela contratação.	Retificação do edital, com posterior republicação e reabertura dos prazos, conforme preconizado no art. 21, § 4º, da Lei 8.666/93.

Fonte: ComprasNet, Lei 8.666/93, Nota de Auditoria nº 201112774/001, de 28/09/2011.

Dessa feita, verifica-se que, desde o primeiro edital, poderiam ter sido adotadas providências para correção das falhas, sem que fosse necessário o cancelamento do Pregão nº 03/2011, o que geraria economia processual e teria dado celeridade à contratação de receptionistas. Em que pese a detalhada manifestação do gestor, explicando todas as etapas que levaram aos cancelamentos dos pregões em comento, a sequência dos fatos denota a carência de capacitação dos servidores da área de licitação para elaboração de editais e execução dos certames licitatórios.

Portanto, das falhas identificadas, verifica-se que as relatadas nos itens “a” e “b” demonstram deficiências na capacitação dos servidores que atuam na realização de licitações. De acordo com o art. 114 do Regimento Interno do INCRA, no que concerne às Superintendências Regionais, compete à Diretoria de Gestão Administrativa (DA) estruturar, executar e acompanhar as atividades de licitação e contratos, supervisionando os processos licitatórios e visando a diminuição da probabilidade da ocorrência de falhas em tais processos.

Conclui-se, portanto, que há fragilidade estrutural nos controles internos, pela não observância do Regimento Interno quanto à existência de instâncias revisoras que certifiquem que o processo licitatório esteja de acordo com a legislação e com as boas práticas de gestão.

Recomendações:

Recomendação 1:

Promover capacitação de servidores da área de licitações e contratos, principalmente no tocante à realização de estudos de quantitativo para a contratação, à instrução dos autos, bem como orientar sobre a conduta a ser adotada quando de eventuais alterações e retificações de editais.

Recomendação 2:

Estabelecer rotinas que visam o estabelecimento de critérios objetivos e padronizados para o planejamento das licitações, principalmente no tocante à elaboração de estudos de necessidades, bem como a instituição de instâncias revisoras dos processos licitatórios.

7.1.1.4. Constatação

Desvio de função dos funcionários terceirizados contratados para prestação de serviços de recepcionista.

Durante a Auditoria Anual de Contas, foi efetuada análise da contratação de funcionários terceirizados pela Superintendência Regional do INCRA no Distrito Federal e Entorno/SR-28, formalizada por meio do contrato CRT INCRA/SR(28)/DFE/nº 14.000/2011 (Dispensa de Licitação nº 27/2011), posteriormente substituído pelo contrato CRT INCRA/SR(28)/DFE/nº 3.000/2012 (Pregão nº 09/2011), cujo objeto é a contratação de 46 terceirizados para prestação de serviços continuados de recepcionista.

Verificou-se que os serviços que vêm sendo prestados pelos funcionários terceirizados contratados não correspondem aos serviços prestados por recepcionistas, pois tais funcionários estão efetuando atividades finalísticas da SR-28. Para a comprovação deste fato foram realizadas as seguintes ações:

- a) aplicação de questionário com os terceirizados;
- b) aplicação de questionário com chefes de divisão e servidores “responsáveis” pelos terceirizados;
- c) cruzamento de informações prestadas pela autarquia.

Em 18/06/2012, após comunicação ao Superintendente Regional, a equipe de auditoria aplicou os questionários na SR-28, em momentos distintos, para os recepcionistas e chefes de divisão. Foi entregue para cada um dos recepcionistas um formulário com questões objetivas, do tipo “sim ou não”, ao mesmo tempo em que foi exposto o motivo da ação. Da análise das respostas apresentadas por 44 dos 46 terceirizados, verificou-se que todos fizeram menção à realização de atividades de recepção, bem como todos mencionaram a execução de outras atividades de apoio administrativo, tais como autuação, recebimento e tramitação de processos, elaboração de documentos e arquivamento. Além disso, dos 44 funcionários presentes na data de aplicação do questionário, 37 afirmaram ter acesso aos diversos sistemas corporativos do INCRA e da Administração Pública Federal, quais sejam:

- SIPRA (Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária);
- SNCR (Sistema Nacional de Cadastro Rural);
- SIR (Sistema de Informações Rurais-módulo Monitoramento);
- SISPROT/SISDOC (Sistemas de Protocolo e tramitação de documentos da SR-28);
- SCDP (Sistema de Concessão de Diárias e Passagens);
- SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoal);

- SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira);
- SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais); e
- SICAU (Sistema Integrado de Ações da União).

Portanto, verifica-se que aproximadamente 84% dos funcionários contratados como recepcionistas têm acesso a sistemas de uso exclusivo de servidores públicos. Dentre as informações relevantes obtidas nessas declarações, destacam-se as seguintes:

- 22 terceirizados têm acesso aos sistemas SISPROT/SISDOC, para recebimento, autuação, tramitação e controle de documentos;
- Dezenove terceirizados têm acesso ao Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), sistema finalístico da autarquia, para consultar e inserir informações, incluindo alimentação de dados no sistema e homologação de relação de beneficiários;
- Seis terceirizados têm acesso ao Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), cadastrados com perfil de acesso “Solicitante”, atribuição que não tem qualquer vínculo com a recepção, bem como deve ser de responsabilidade de servidores do plano de cargos do Incra;
- Três terceirizados têm acesso ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), realizando análise de prestação de contas de convênios, conferência de notas fiscais e análise de prestação de contas relativa a suprimento de fundos concedido a servidor;
- Dois terceirizados realizam atualização cadastral no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), outro sistema finalístico do INCRA.
- Um terceirizado encontra-se responsável pela área de licitações, elaborando editais, termos de referência e minutas de contratos; efetuando pesquisas de mercado e providenciando as publicações necessárias no Diário Oficial da União, além de acessar o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) para realizar consultas e publicações.

Em seguida à realização desse exame, foram aplicados questionários junto aos chefes de divisão. As respostas apresentadas vieram a corroborar os relatos dos terceirizados, confirmando que não atuam somente como recepcionistas e evidenciando que parte deles está executando atividades abrangidas pelo plano de cargos da Autarquia, inclusive com a realização de atividades-fim. Destaque-se que constam do contrato as atribuições a serem exercidas pelos recepcionistas, de acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações/CBO do Ministério do Trabalho e Emprego/MTE (Portaria MTE nº 397, de 09/10/02), conforme transcrito abaixo:

“3.2.1. Os serviços consistem, basicamente, na execução de atividades nas Unidades da Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno – INCRA/SR-28 (DFE), para assegurar e agilizar o fluxo de trabalho, compreendendo, dentre outras correlatas, as seguintes atividades:

- a) recepcionar os visitantes de forma educada e prestativa os usuários que se dirigirem ao setor, fornecendo informações precisas e objetivas;*
- b) apresentar a empresa;*
- c) dar-lhes informações e tirar dúvidas sobre o órgão;*
- d) atender a chamadas telefônicas;*
- e) anotar, transferir ligações;*
- f) controlar a entrada de visitantes e funcionários;*

- g) *receber e executar a triagem e expedição de documentos;*
- h) *realizar atividades rotineiras do órgão, que variam de acordo com o ramo de atividade;*
- i) *em alguns casos, coordenar o sistema de logística e segurança;*
- j) *servir cafés, se for o caso;*
- k) *eventualmente digitar memorandos, ofícios, comunicados internos, tabelas e outros expedientes conforme solicitação;*
- l) *outras atividades correlatas.”* (Fonte: contrato CRT INCRA/SR(28)/DFE/nº 14.000/2011)

Além da aplicação de questionários, foi efetuada comparação entre o quantitativo de servidores lotados na SR-28 e o quantitativo de recepcionistas contratados, bem como a avaliação da distribuição dos terceirizados entre os setores do INCRA. Os dados apresentados na tabela abaixo foram obtidos por meio dos questionários aplicados, em batimento com a relação de recepcionistas oferecida por meio do Expediente sem nº da SR-28, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201203466, de 17/05/2012:

Distribuição de Servidores e Recepcionistas na SR-28			
Divisão	Quantidade de servidores (1)	Quantidade de recepcionistas (2)	Quantidade de recepcionistas para cada servidor (2/1)
Gabinete	4	8	2
Divisão de Administração (DA)	4	11	2,75
Divisão de Desenvolvimento (DD)	44	8	0,18
Divisão de Obtenção de Terras (DT)	17	8	0,47
Divisão de Ordenamento Fundiário (DF)	14	5	0,35
Procuradoria Federal Especializada (PFE)	Não informado	4	
Total	83	40	-----

Da análise da tabela anterior depreende-se que, em algumas áreas, há mais de um recepcionista para cada servidor, isto é, caso todos os contratados efetivamente atuassem como recepcionistas, executando tais atribuições na Superintendência, ter-se-ia uma média de aproximadamente dois recepcionistas para cada servidor, em alguns setores.

Causa:

Conduta do Superintendente e Chefes de Divisão da SR-28 à época, quais sejam Chefe da Divisão de Obtenção de Terras, Chefe da Divisão de Ordenamento Fundiário e Chefe da Divisão de Administração, que, apesar de terem conhecimento que as atividades dos recepcionistas contratados estavam em desacordo com disposto no contrato e com o permitido em lei, possibilitam a realização de atividades finalísticas pelos terceirizados. Tal conduta é atestada pelos fatos informados nos memorandos Memo/INCRA/SR-28/PFE/R/nº77/2012, de 30/04/2012; Memo/INCRA/SR-28/A/nº 144/2010, de 03/05/2010; Memo/INCRA/SR-28/DFE/nº 82/2010, de 03/05/2010 e Memo/INCRA/SR-28/D/nº 147, de 05/05/2010, em desacordo com os arts. 114, I e III; 126, XV; 132, XII e 134, I do Regimento Interno do Incra.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em atendimento à Solicitação de Auditoria 201203466/003, de 24/04/2012, a SR-28 ofereceu manifestação acerca do levantamento do quantitativo necessário de recepcionistas para a Unidade, encaminhando, por meio do Ofício/INCRA/SR-28/G/nº 460/2012, de 25/05/2012, uma série de memorandos expedidos por cada divisão da Superintendência, relacionando o funcionário terceirizado e as atividades desempenhadas. Nestes memorandos, confirma-se a atuação de recepcionistas em atividades finalísticas da entidade, conforme detalhado abaixo:

Documento encaminhado	Atribuições relatadas para os funcionários terceirizados
Memo/INCRA/SR-28/PFE/R/nº77/2012, de 30/04/2012	<i>“controle de folha de ponto, controle de prestação de contas de diárias”; “recebimento/cadastramento e tramitação de processos judiciais no SICAU”; “formalização de dossiês judiciais, controle das certidões de domínio e publicação de editais”.</i>
Memo/INCRA/SR-28/A/nº 144/2010, de 03/05/2010	<i>“alimentar os dados no sistema e homologar; criar dispositivos de controle de acampamentos, monitoramento, objetivando cumprimento de metas; análise dos processos e requerimentos visando alimentar o sistema na criação de projetos; criação de acampamentos, emissão de certidões, pedidos e controle de Licenciamento Ambiental (...)”</i>
Memo/INCRA/SR-28/DFE/nº 82/2010, de 03/05/2010	<i>“Análise e lançamento de DP’s no SNCR”; “Confecção de mapas”.</i>
Memo/INCRA/SR-28/D/nº 147, de 05/05/2010	<i>“Análise de processos e documentos, preencher no sistema e dar prosseguimento às diárias dos servidores lotados na Divisão”; “Monitorar os sistemas SISPROT e SIPRA, (...) alimentação do sistema (SIPRA), onde acompanham a evolução dos processos individuais de cada parceleiro”; “lotado no Setor de Crédito, responsável pela análise de notas fiscais e pela elaboração de ofícios ao Banco do Brasil”; “recepção e conferência das atas de diversos projetos de assentamento, exercendo ainda a função de secretaria do Núcleo de ATEs”.</i>

Ainda, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada na sede da Superintendência em 10/07/2012, foi encaminhado à CGU o Ofício/INCRA/SR(28)DFE/G/nº 501/2012, de 13/07/2012, apresentando os seguintes esclarecimentos:

“8. Quanto às recomendações feitas por esta CGU em relação ao desvio de função de funcionários terceirizados contratados para prestação de serviços de recepcionista, informamos que as senhas que estavam disponibilizadas a alguns terceirizados já foram suspensas, onde estamos fazendo um estudo para sabermos a real necessidade desta SR/28/DFE em relação a estes trabalhadores, diante deste novo quadro traçado por esta CGU, inclusive realizando reuniões para informar tanto as empresas contratadas, como as chefias, de forma como devem proceder para orientar o atendimento destes funcionários não só em relação ao público externo como aos servidores.”

Análise do Controle Interno:

De acordo com as informações prestadas pela SR-28, verifica-se que o gestor corrobora as constatações da equipe de auditoria, confirmando que os recepcionistas contratados vêm exercendo atividades não contempladas dentre as atribuições contratuais e, ainda, atividades finalísticas da entidade. Tais fatos se encontram em dissonância com a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, que rege a matéria, dispondo da seguinte maneira:

*“Art. 7º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, cópiagem, **recepção**, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e*

instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 1º Na contratação das atividades descritas no caput, **não se admite a previsão de funções que lhes sejam incompatíveis ou impertinentes.**(...)

§ 3º As funções elencadas nas contratações de prestação de serviços **deverão observar a nomenclatura estabelecida no Código Brasileiro de Ocupações - CBO, do Ministério do Trabalho e Emprego**” (grifos não contidos no original)

Portanto, verifica-se que as funções dos funcionários terceirizados devem ser exercidas em observância ao disposto na CBO, no que concerne à nomenclatura e à relação de atividades e, ainda, devem respeitar os limites impostos no art. 9º da supramencionada IN nº 02/2008:

“Art. 9º **É vedada a contratação de atividades que:**

I - sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, assim definidas no seu plano de cargos e salários, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal;

II - constituam a missão institucional do órgão ou entidade; e

III - impliquem limitação do exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, exercício do poder de polícia, ou **manifestação da vontade do Estado pela emanção de atos administrativos, tais como:**

a) aplicação de multas ou outras sanções administrativas;

b) a concessão de autorizações, licenças, certidões ou declarações;

c) atos de inscrição, registro ou certificação; e

d) atos de decisão ou homologação em processos administrativos.” (grifos não contidos no original)

Diante dos fatos observados e da manifestação do gestor, verifica-se que há extrapolação de tais vedações: embora sejam contratados como recepcionistas, os funcionários vêm atuando em áreas inerentes às categorias funcionais e praticam atos vedados pelo inciso III do art. 9º, transcrito anteriormente.

Entende-se que é necessário reconhecer as dificuldades enfrentadas pelas Superintendências integrantes da estrutura do INCRA para, a despeito da insuficiência de pessoal, manterem suas atividades em ritmo normal. Para contornar tal situação, de modo a não trazer transtornos ao funcionamento da SR-28, decorrente da não criação de cargos públicos e da não autorização para a realização de concursos públicos, recorreu-se à contratação de prestadores de serviço por via indireta, ocasionando o chamado desvio de função.

Não obstante os fatores acima mencionados, observa-se que a situação da SR-28 merece especial atenção, ante o risco a que se expõe o Erário, decorrente da possibilidade de interposição de ações judiciais pelos funcionários terceirizados, pleiteando o direito às mesmas verbas trabalhistas que recebem os servidores de carreira, situação para a qual o Tribunal Superior do Trabalho/TST já apresentou Orientação Jurisprudencial, consubstanciada no seguinte texto:

“OJ-SD11-383 **TERCEIRIZAÇÃO. EMPREGADOS DA EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS E DA TOMADORA. ISONOMIA. ART. 12, “A”, DA LEI N.º 6.019, DE 03.01.1974 (DEJT divulgado em 19, 20 e 22.04.2010)**

A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com ente da Administração Pública, não afastando, contudo, pelo princípio da isonomia, o direito dos empregados terceirizados às mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo tomador dos serviços, desde que presente a igualdade de funções. Aplicação analógica

do art. 12, “a”, da Lei n.º 6.019, de 03.01.1974.” (grifos não contidos no original)

Além de expor a Administração a riscos financeiros, o fato de os recepcionistas da SR-28 terem acesso aos sistemas corporativos do INCRA e do Serviço Público Federal expõe a entidade a riscos, interferindo na segurança das informações tratadas. Em especial, o acesso ao SIPRA, SNCR, SCDP e SIAFI representam os seguintes riscos, conforme detalhamento abaixo:

a.) Acesso ao Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária - SIPRA:

A alimentação de dados no SIPRA e o acompanhamento da evolução dos processos individuais de cada parceleiro, conforme informado por meio do Memo/INCRA/SR-28/D/nº 147, de 05/05/2010, e confirmado por meio dos questionários, possibilitam a inserção de dados equivocados no sistema. Ainda, possibilitar que terceirizados efetuem tratativas junto ao Banco do Brasil e analisem as notas fiscais decorrentes da execução da Ação 0427-Concessão de Crédito Instalação oferece maior risco de ocorrência de impropriedades e irregularidades na liberação de créditos.

b.) Acesso ao Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR:

Na aplicação dos questionários aos recepcionistas lotados na Divisão de Ordenamento e Estrutura Fundiária, verificou-se que dois deles informaram que têm acesso ao SNCR para consultar e cadastrar informações. Tal sistema foi criado para operacionalizar competência legal do INCRA, estabelecida no Decreto nº 4.449/2002, de normatizar os critérios e procedimentos referentes à abertura de cadastros das áreas destacadas, a qualquer título, do patrimônio público fundiário. O cadastro no SNCR é pré-requisito para emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural/CCIR - certificado obrigatório para todo imóvel rural estabelecido em território nacional -, uma vez que *“dos títulos de domínio destacados do patrimônio público deve constar, obrigatoriamente, o código do imóvel rural constante do CCIR, expedido pelo INCRA, relativo à área do patrimônio público cadastrada no SNCR”*, conforme o art. 2º do referido decreto. Portanto, além de ser um sistema criado para executar ações finalísticas da Autarquia, isto é, para utilização de servidores, seu acesso por parte de terceirizados oferece maior risco de ocorrência de impropriedades e irregularidades no cadastramento de dados no sistema.

c.) Acesso ao Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP:

Conforme relatado no questionário da Chefe da Divisão de Administração (DA), os funcionários que acessam o SCDP possuem somente o perfil de acesso “Solicitante”, sendo que o acesso total ao sistema somente é concedido a uma servidora, que coordena o setor de diárias e passagens. Todavia, verifica-se no Manual de Acesso do SCDP que o Solicitante é o responsável pelo cadastro da viagem (inclusão de Proposta de Diárias e Passagens-PCDP), registro da prestação de contas e devolução de valores, isto é, a verificação da conformidade das prestações de contas e eventuais necessidades de ressarcimento ficam a cargo de um particular, quando deveria ser atribuída formalmente a servidor designado para este fim, nos termos do art. 1º, inciso II da Portaria MPOG nº 505/2009.

d.) Acesso ao Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI:

A realização de análises de prestação de contas de convênios e a conferência de notas fiscais devem ser atribuídas exclusivamente a servidor público, uma vez que constituem aferição do alcance de metas de ações finalísticas do INCRA. Ainda, análise de prestação de contas relativa a suprimento de fundos concedido a servidor não pode ser efetuada por particular, por se tratar de recurso público concedido a servidor público, sendo que a comprovação das despesas realizadas deverá estar devidamente atestada por outro servidor que tenha conhecimento das condições em que estas foram efetuadas, conforme orientação da Coordenação-Geral de Contabilidade (CCONT) da Secretaria do Tesouro Nacional/STN, constante do SIAFI.

Diante do exposto, verifica-se que a SR-28 encontra-se submetida a tais riscos, sem que haja possibilidade de responsabilização administrativa do funcionário, uma vez que não se aplica o regime estatutário da Lei 8.112/90 aos terceirizados. Além disso, a realização de atividades-fim pelos recepcionistas configura burla ao instituto do concurso público, de acordo com entendimento do Tribunal de Contas da União:

"(...) os contratos de terceirização de mão de obra (...) devem se orientar pelas disposições do Decreto nº 2.271/1997, em conjunto com o entendimento perfilhado na Súmula TST nº 331, reservando-se as funções relacionadas à atividade-fim da entidade exclusivamente a empregados concursados, em respeito ao mandamento expresso no art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988." Acórdão TCU 1.141/2011-Plenário (grifos não contidos no original)

Verifica-se também a responsabilidade da Superintendência na fiscalização das atividades executadas pelos funcionários contratados, que devem seguir estritamente o disposto no contrato. Sobre o tema, o artigo 10 da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 é taxativo, determinando que:

"Art. 10. É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, tais como:

I - exercer o poder de mando sobre os empregados da contratada, devendo reportar-se somente aos prepostos ou responsáveis por ela indicados, exceto quando o objeto da contratação prever o atendimento direto, tais como nos serviços de recepção e apoio ao usuário;

II - direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas;

III - promover ou aceitar o desvio de funções dos trabalhadores da contratada, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado; e

IV - considerar os trabalhadores da contratada como colaboradores eventuais do próprio órgão ou entidade responsável pela contratação, especialmente para efeito de concessão de diárias e passagens."
(grifos não contidos no original)

Portanto, em que pese a carência de pessoal da unidade para a execução de suas atividades, tem-se que a SR-28 deve usar dos meios legais para supri-la, efetuando levantamento de sua necessidade de servidores e atuando junto ao INCRA-Sede para complementar seu quadro de pessoal por meio de concurso público, impedindo que funcionários terceirizados efetuem atividades exclusivas de servidor.

Recomendações:

Recomendação 1:

Efetuar gestão junto ao INCRA-Sede visando obter a lotação de novos servidores na SR-28.

Recomendação 2:

Impedir o acesso de servidores terceirizados aos sistemas corporativos, designando servidores efetivos para acessá-los.

Recomendação 3:

Fazer cumprir o contrato CRT INCRA/SR(28)/DFE/nº 3.000/2012, zelando para que as atividades dos recepcionistas contratados restrinjam-se às pactuadas no contrato, bem como realizar estudo de necessidades na Superintendência para reavaliar o quantitativo necessário de recepcionistas na SR-28 e proceder com a supressão do quantitativo julgado majorado.

7.1.1.5. Constatação

Planilha orçamentária da Tomada de Preço nº 01/2011 elaborada a partir de tabela de preço desatualizada. Ausência de comprovação da utilização dos custos SINAPI e SICRO na elaboração da referida planilha orçamentária.

Conforme item 9.2 do Edital, transcrito a seguir, o Setor de Infraestrutura da SR(28)/DFE utilizou para a obtenção do valor de referência para a Tomada de Preço nº 01/2011 os sistemas SINAPI, SICRO e AGETOP:

9.2 “O valor básico de referência para esta licitação foi obtido através dos itens da planilha de preço básico, constante do Anexo III, e estão de acordo com os custos apresentados nos sistemas SICRO 2 do DNIT, na AGETOP, do Governo do Estado de Goiás e no SINAPI da Caixa Econômica Federal em atendimento ao artigo 112, da Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009”.

Entretanto, consta às fls. 107/112 do Processo a Tabela de Obras de Arte Especiais da AGETOP emitido em 20/02/2009 cuja Data Base é 01/08/2008, não sendo localizadas as consultas efetuadas aos sistemas SICRO e SINAPI. Ou seja, não existe no processo outra pesquisa que demonstre que os preços praticados estavam de acordo com o de mercado, dado que os preços da tabela AGETOP são de 2008, 03 anos antes da abertura da TP nº 01/2011.

A Lei nº 12.017/2009 indicada no Edital refere-se à LDO de 2010. Entretanto, a Tomada de Preço foi realizada em 2011.

Foram emitidas as Solicitações de Auditoria nºs 201112774/004 (29/09/2011) e 201112774/005 (07/10/2011), requerendo esclarecimentos da unidade examinada. Esse assunto foi tratado em reunião realizada nesse mesmo dia, conforme Ata de Reunião.

Causa:

Ausência de fluxo operacional interno determinando os trâmites necessários a todo procedimento licitatório. Ausência de retorno do processo à Procuradoria Federal Especializada do Incra na SR(28)/DFE para que esta se manifestasse quanto ao atendimento ou não das recomendações contidas em pareceres jurídico sobre a análise das minutas de edital e de contrato.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Ofício nº 1388/2011/INCRA/SR(28)DFE/G, de 06/10/2011, o Superintendente Regional da SR(28)/DFE apresentou a seguinte manifestação:

c) “A pesquisa de preços foi realizada com a tabela disponível da AGETOP no ano de 2009, que estava disponível no momento para consulta. Verificando a variação do Índice Nacional de Custo da Construção Civil (INCC) de 2008 a 2011, descrito em documento anexado, verifica-se que a variação percentual foi de 11,46%, o que não representa uma grande diferença de preços da cotação, visto que a licitação visa a garantia do preço mais baixo do que o de mercado. Deste modo, a licitação foi cotada com preços próximos ao de mercado, com a garantia de que o valor da licitante vencedora estaria abaixo do preço de mercado, visando o interesse público.” (sic)

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201112774/005, a SR(28)/DFE apresentou o OFÍCIO/INCRA/SR 28-DFE/GAB/Nº 1442, de 14/10/2011, no qual foi encaminhada a INFORMAÇÃO/012/2011 assinada pelo engenheiro civil da unidade:

“02) Informo que os custos utilizados como básicos, para nossas obras, além de termos grandes dificuldades de obtê-los, quando trata-se de obras de poços tubulares profundos, que não constam do

SINAPI, buscamos de Órgãos locais mais setorizados; os quais tem seus custos, após verificação, menores que do SINAP. (sic)

03) No caso de estradas vicinais, utilizamos os custos da AGETOP – Agência de Transportes e Obras Públicas, do Estado de Goiás e nas obras de fornecimento de água, buscamos os custos em pesquisas de empresas da região; que atingem o Estado de Goiás, DF e Minas Gerais.(sic)

Segue em anexo, um exemplo de custos, onde “todos” eles encontram-se abaixo dos custos do SINAPI, trazendo assim uma grande vantagem, para o custo benefício, de nossas obras.” (sic)

Análise do Controle Interno:

A documentação apresentada pela SR(28)/DFE por meio do OFÍCIO/INCRA/SR 28-DFE/GAB/Nº 1442, de 14/10/2011, refere-se à cópia parcial da tabela SINAPI cuja emissão se deu em 13/09/2011, portanto, posterior à Tomada de Preço nº 01/2011, que iniciou-se em 08/06/2011.

A falta de comprovação do levantamento dos preços efetuados que fundamentaram o custo global da obra estabelecido no Edital da Tomada de Preço nº 01/2011 não permite aferir se estavam de acordo com o preço de mercado.

Como não constam do processo as consultas aos sistemas SICRO e SINAPI, não é possível afirmar que as mesmas foram realizadas e nem que os custos da licitação tiveram como base os custos estabelecidos nesses sistemas, conforme informado no item 9.2 do edital.

Assim, não é possível afirmar que os preços contratados estão de acordo com os preços praticados no mercado à época da elaboração da minuta de edital dado que a Tabela AGETOP utilizada é de 2009, tendo por base preços praticados em 2008, anterior à TP 01/2011 em 3 anos, aproximadamente. Ou seja, essa tabela não foi emitida para pesquisar os preços praticados no mercado visando atender a TP 01/2011.

Ademais, a pesquisa de preço da AGETOOP restringe-se ao Estado de Goiás, enquanto que a obra objeto da TP 01/2011 encontra-se em município do Estado de Minas Gerais.

Registre-se que a Procuradoria Federal Especializada da SR(28)/DFE no parecer jurídico (fls.117/122) emitido fez constar o que segue:

“7- No que tange a composição dos custos, cabe ressaltar, que a tabela da AGETOP inclusa às fls. 108/112, não representa a realidade de mercado, tendo em vista encontrar-se desatualizada, ou seja, emitida em 2009 – data base 2008.

*8- Neste ponto, cabe ressaltar, que se tratando de obras e serviços, observar a existência de orçamento detalhado em planilha que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto, **baseado em pesquisa de preços praticados no mercado (arts. 7º, §2º, II e 43, IV, da Lei nº 8.666/93).***

(...)

9.1- Desta feita, imperioso proceder a pesquisa de preços, a fim subsidiar a planilha orçamentária disposta às fls. 105/106.”

Sobre a tabela SINAPI apresentada da manifestação da SR(28)/DFE, esta destacou 08 itens, de um total de 34, cujos custos comparados com a Planilha Orçamentária apresentam-se maiores.

Entretanto, verifica-se que os itens da Planilha Orçamentária da TP 01/2011 estão descritos de forma genérica, enquanto que esses mesmos itens na tabela SINAPI estão discriminado de forma mais detalhada, dificultando a comparação dos mesmos.

Não obstante isso, a constatação reside no fato que no momento da elaboração da minuta do edital, a

SR(28)/DFE não utilizou a tabela SINAPI para levantamento dos custos, baseando-se numa tabela desatualizada, cujos preços não representavam os preços de mercado praticados na região da execução do objeto da licitação.

Como já comentado no item 1.1.1.4 deste Relatório, o Setor de Infraestrutura não atentou para a recomendação contida no parecer jurídico.

Por outro lado, verificou-se que foi indicada indevidamente a Lei nº 12.017/2009, quando deveria ter sido a Lei nº 12.309/2010 que se refere à LDO 2011, que “dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências” dado que a TP nº 01/2011 foi realizada em 2011.

Em relação à LDO, constatou-se que não foi observado o disposto no §5º do art.112 da Lei nº 12.017/2009, pois não há a anotação de responsabilidade técnica e declaração expressa do autor das planilhas orçamentárias, quanto à compatibilidade dos quantitativos e dos custos constantes de referidas planilhas com os quantitativos do projeto de engenharia e os custos do SINAPI.

Recomendações:

Recomendação 1:

Orientar as áreas responsáveis com procedimentos licitatórios com o intuito de comprovar que os preços orçados estão de acordo com os praticados no mercado onde será executado o objeto, tomando-se por base o SINAPI e SICRO.

Recomendação 2:

Instituir e manter rotinas internas do fluxo operacional dos trâmites necessários a todo procedimento licitatório, conforme estabelecido na Lei nº 8.666/93, a fim de evitar os fatos ora apontados, prevendo o retorno do processo à Procuradoria Federal Especializada do Incra na SR(28)/DFE para que esta se manifestasse quanto ao atendimento ou não das recomendações contidas em pareceres jurídicos sobre a análise das minutas de edital e de contrato.

8. ASSISTÊNCIA TÉCNICA EXTENSÃO RURAL AGRIC FAMILIAR

8.1. Subárea - ASSISTÊNCIA TÉCNICA E CAPACITAÇÃO ASSENTADOS

8.1.1. Assunto - CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

8.1.1.1. Constatação

Ocupação irregular de 61 lotes dos Projetos de Assentamentos pertencentes ao Núcleo Operacional Unai I; e 264 participantes de eventos de capacitação em ATES que não constam das Relações de Beneficiários emitidas pela SR(28)/DFE, que geram indícios de ocupação irregular.

A análise dos Relatórios Físicos de Atividades Individuais e das listas de presenças das reuniões realizadas pela Cáritas evidenciou a ocupação irregular de 61 lotes dos Assentamentos pertencentes ao Núcleo Operacional de Unai I. As pessoas que estão ocupando esses lotes, relacionadas na tabela a seguir, não têm Código Sipa e não constam da RB:

PA	Lotes
Vazante	6, 8, 17, 18, 25, 45, 52, 61 e 62 Lotes não identificados: CPF ***. 528.931-** (fls 249, 966, 1024 e 1040); CPF ***.968.561-** (fls. 964, 1025 e 1039); CPF ***.207.176-** (fls. 1023 e 1039); CPF ***.691.726-**; “DFS” (CPF do Beneficiário ***.925.866-**); CPF ***.283.911-** (fls. 965 e 1010)
Renascer	35
Curral do Fogo	4, 22, 23, 47, 48, 51, 52, 56, 61, 71, 77, 89, 90, 97, 100, 106, 107, 125, 129, 131, 137 e 139 Lotes não identificados: CPF ***.727.806-** (fls. 921 e 1000); CPF ***.443.709-** (fl. 921 e 1057); fl. 921 (CPF do Beneficiário ***.443.709-**); “ARSF” (fl. 922); “LFF” (fls. 925 e s/nº (entre as fls. 1005 e 1006)); “MZL” (fl. 923); “CVA” (CPF do Beneficiário ***.164.616-**); CPF ***.027.406-** (fl. 1000); CPF ***.027.406-** (fl. 1002)
Campo Verde	10, 34 e 38 Lote não identificado: CPF ***.755.036-** (fl. 194)
Santa Clara do Furadinho	1A e 21
Nova Califórnia	3, 20, 31, 35 e 71
Paraíso	3, 20, 31, 35 e 71
Canabrava	5

Fonte: Relatórios Físicos de Atividades Individuais

Não é possível afirmar que apenas esses lotes estão na situação de irregularidade, tendo em vista que pela análise dos Relatórios Físicos de Atividades Individuais verificou-se que, com exceção do PA Canabrava e Divisa Verde, nem todos os lotes dos demais PA's foram visitados pela Cáritas, conforme demonstrado no quadro abaixo:

PA	Nº lotes do PA	Famílias assentadas	Total de visitas	% de visitas	Lotes visitados
Papamel	28	28	18	64,29	01, 05, 07, 09, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26 e 28
Santa Clara do Furadinho	46	43	42 (*)	97,67	01, 01A, 02, 05, 06, 07, 08, 09, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 e 46
Nova Califórnia	49	49	42	85,71	01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 e 46
Campo Verde	41	41	35 (**)	85,37	01, 02, 03, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 38 e 40
Curral do Fogo	180	138	126	91,3	01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45,

					46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 136, 137 e 139
Renascer	45	45	37	80	01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 41, 42, 43 e 44
Vazante	63	63	55	87,3	01, 03, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62 e 63.
Paraíso	85	83	72	86,75	01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 77 e 78.

Fonte: Relatórios Físicos de Atividades Individuais

(*) lote 01 dividido em dois;

(**) lote 38 tem dois Relatórios Físicos de Visita Individual

De 526 famílias assentadas, 385 foram visitadas pelos técnicos da Cáritas, o que corresponde a 73,19%.

Para evidenciar a constatação disposta acima foi realizado o confronto entre as listas de presença dos eventos ou ações de ATEs realizados pela Emater/DF e Cáritas com as Relações de Beneficiários (RB) emitidas pela SR(28), e verificou-se a existência de 265 participantes que não constam das Relações de Beneficiários dos PA relativos aos Lotes 12 (Planaltina de Goiás/GO) e 04 (Unai I), conforme detalhado a seguir:

a) Lote 04 (Unai I/MG): além dos 61 lotes relacionados na ocupação irregular de lotes, tem-se 102 participantes que não são beneficiários dos PAs do Núcleo Operacional Unai I (lote 4), conforme relação dos que se enquadram como “não beneficiário” por PA, incluído apenas as iniciais dos nomes de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

PA	Participante não relacionado na RB
Campo Verde	12 participantes: “AJP” (CPF ***.899.286-**) => informou ser esposo de titular de lote, mas não informou o nome ou CPF do titular (fl. 194); “EAP” (CPF não informado) (fl. 826); “EPA” (CPF não informado) (fl. 829); “GFFT” (CPF não informado) => informou ser filha de titular de lote, mas não informou o nome ou CPF do titular (fls. 829 e 1016); “JPC” (CPF não informado) = informou ser filho, mas não informou o nome ou CPF do titular do lote – fl. 1017; “JRB” (CPF não informado) (fl. 829); “KRB” (CPF não informado) (fl. 829); “LSM” (CPF não

	informado) (fl. 826 e 830); “MMS” (CPF não informado) (fl. 826); “RFS” (CPF não informado) (fl. 830); “TCAM” (CPF não informado) (fl. 829); “VSA” (CPF não informado) => informou ser filha de titular de lote, mas não informou o nome ou CPF do titular (fls. 829 e 1016).
Paraíso	12 participantes: “AFL” (CPF não informado); “APA” (CPF ***.374.066-**) – fl. 1048; “GAMC” (CPF não informado); “JRS” (CPF não informado) => informou o CPF do titular do lote anterior (CPF ***.648.926-**); “KCS” (CPF não informado) – fl. 1048; “MAPO” (CPF ***.263.036-**): informou ser esposa do titular de CPF ***.683.671-**. Entretanto, não confere com o nome do cônjuge registrado na RB (fl. 1048); “MCA” (CPF ***.011.681-**) – fl. 785; “MLA” (CPF não informado) = informou ser esposa do titular de CPF ***.640.516-**. Entretanto, não confere com o nome do cônjuge registrado na RB (fl. 1049); “NJA” (CPF incorreto e ilegível); “RBN” (CPF não informado); “RRC” (CPF ***.046.226-**): informou ser esposa do titular de CPF ***.312.236-**. Entretanto, não confere com o nome do cônjuge registrado na RB (fl. 1047); o nº 47 da lista de presença assinou com rubrica não sendo possível a identificação do indivíduo (fl. 211).
Renascer	12 participantes: “AIS” (CPF não informado); “EFLA” (CPF não informado); “JOP” (CPF ***.319.456-**) – fl. 222; “JAA” (CPF ***.121.106-**) – fl. 223; “JBT” (CPF ***.903.616-**) – fl. 223; “LLSS” (CPF não informado); “LFMS” (CPF não informado); “MLBB” (CPF não informado); “MPS” (CPF ***.920.036-**); “MECN” (CPF não informado) - fl. 225; “PHVS” (CPF não informado) – fl. 223; “SGSC” (CPF ***.077.696-**) fl. 223.
Vazante	15 participantes: “ABMO” (CPF não informado) – fls 249; “BJS” (CPF ***.576.306-**); Claudiomar (CPF ***.598.916-*) fl. 966; “DFS” (CPF ***.925.866-**); “DAB” (CPF não informado) – fls 249; “ERRO” (CPF não informado) = visitante (fl. 966); “EAJ” (CPF não informado) – fls 249; “EJ” (CPF não informado) – fl.792; “EXP” (CPF não informado) – fls 249; “EAAJ” e “EAJ” = filhas de “MJAS”, inquilina de “ETS” (CPF ***.528.931-**) – fl. 966; “FLVT” (CPF não informado) = visitante (fl. 966); “JSR” (CPF não informado) => informou ser filha de titular de lote, mas não informou o nome ou CPF do titular – fl. 1025; “MSS” (CPF não informado) – fl. 965; “MJR” (CPF não informado) – fls 248; “MRIC” (CPF não informado) informa que é esposa do titular, mas não informa o nome e nem o CPF do titular (fl. 794).
Papamel	2 participantes: “SJC” informou ser esposa de “JCTP” (CPF ***.491.256-**). Entretanto, na RB não consta cônjuge para “JC”; ECS” (CPF ***.322.896-**) e filho “TFS” (CPF não informado)
Divisa Verde	“MAM” CPF ***.390.681-**
Canabrava	3 participantes: “QRS” (RG MG **.592.528); “JPC” (CPF não informado) – fl. 803; “RMSA” (CPF ***.178.736-**) e informou ser esposa de “JMR” (CPF ***.640.181-**). Entretanto, na RB não consta cônjuge para referido titular.
Santa Clara do Furadinho	4 participantes: “ZBS” (CPF ***.347.697-**); “BCL” (CPF não informado) => informou ser marido de titular de lote, mas não informou o nome ou CPF do titular; “JAB” (CPF não informado) => informou ser filho de titular de lote, mas não informou o nome ou CPF do titular; “MADA” (CPF ***.785.966-**) => informou ser esposa de “EMR”. Entretanto, não confere com o nome do cônjuge registrado na RB. Já na fl. 936 “MADA” informa ser titular de lote, mas não consta de RB.
Nova Califórnia	18 participantes: “AOR” (CPF ***.963.826-**); “AOR (CPF ***.963.816-**) = informou ser filho de titular de lote mas não informou o nome ou o CPF do titular do lote (fl. 946); “ARF” (CPF ***.332.451-**) => informou ser tio de titular de lote, mas não informou nome ou CPF do titular; “BNC” (CPF ***.641.536-**) = o CPF informado pertence a “BSR” e não a “BNC”; CFSM” = informou ser filho de titular de lote mas não informou o nome ou o CPF do titular do lote (fl. 946); “EPS” (CPF não informado) = informou ser filha, mas não informou o nome ou

	CPF do titular do lote; “FAM” (CPF não informado) = informou ser esposo, mas não informou de quem (titular); “FAM” = informou o RG *.532.531 SSP GO não localizado na RB (fl. 948); “GNS” (CPF não informado) => informou ser irmão do titular do lote 40. Esse lote está ocupado irregularmente por “JNS”; “GGR” (CPF ***.694.191-15) = informa que é titular do lote, mas seu nome não consta da RB – fl. 976; “HCGO” (CPF não informado) = informou ser filha, mas não informou de quem (titular); “MASC” (CPF não informado); “MAC” = informou ser filha do titular de CPF ***.169.956-38 que não consta da RB (fl. 946, 978); “RPA” = informou ser filho de titular de lote mas não informou o nome ou o CPF do titular do lote (fl. 946); “RPA” = informou ser filho do titular de CPF ***.374.176-69 que não consta da RB (fl. 946); “SPA” = informou ser filha de titular de lote, mas não informou o nome ou CPF do titular do lote (fl. 946 e 1032); “VBB” (CPF não informado) = informou ser filha, mas não informou o nome ou CPF do titular do lote – fl. 1033; letra ilegível dos participantes que assinaram a lista nos nºs 20, 21, 22 e 34, não sendo possível a identificação dos mesmos (fls. 977 e 978).
Curral do Fogo	22 participantes: CPF ***.026.866-88 = informou ser esposa de titular de lote, mas não informou o nome ou CPF do titular. Seu nome não consta na RB (fl. 1055); “CSB” (CPF não informado) = informou ser filha de titular de lote, mas não informou o nome ou CPF do titular (fl. 1057); “ECS” (CPF não informado); “EBS” (CPF não informado) = informou o CPF do titular (***.680.956-67). Não há registro de cônjuge na RB para o titular informado (fl. 1057); “IST” (CPF não informado) – fl. 1057; “JSRR” (CPF não informado) = informou ser esposa de titular de lote, mas não informou o nome ou CPF do titular. Seu nome não consta na RB (fl. 1057); “JB” (CPF ***.915.601-04), “ROB” (esposa) e filhas “LKO” e “LOC” (fl. 952); “JJXL” (CPF não informado); “JSCC” (CPF ***.189.486-27); “LAMR” (CPF ***.177.596-32) = informou ser esposa de titular de lote, mas não informou o nome ou CPF do titular. Seu nome não consta na RB (fl. 1055); “MML” (CPF ***.168.096-34); “MAR” (CPF não informado); “MJCS” (CPF não informado) = informou ser mãe de titular de lote, mas não informou o nome ou CPF do titular (fl. 1057); “MRJ” (CPF ***.953.566-07) – fl. 1058; “MLB” (CPF não informado) = informou ser esposa do titular de CPF ***.038.471-53. Não há registro de cônjuge na RB para o titular informado (fl. 1058); “MGF” (CPF ***.353.581-00) – fl. 1058; “RJS” (CPF ***.054.516-50) – fls 922, 1003 e 1004; “SAS” (CPF não informado) filha de “CVA” (CPF ***.164.616-61) fl. 952; “SBA” (CPF ***.255.711-20) – fl. 1055; “VS” (CPF não informado); “VRRG” (CPF ***.516.696-18) – fl. 1056; “VCS” (CPF não informado).

b) Lote 12 (Planaltina de Goiás/GO): 163 participantes não constam como beneficiários dos PAs deste Núcleo Operacional. A seguir, relação dos participantes que se enquadram como “não beneficiário” por PA:

PA	Participante não relacionado na RB
Terra Conquistada	18 participantes: “DDP” (fl. 1015); “MFS” (fl. 1015); “MADS” (fl. 1015); “JMS” (fl. 1015); “AFS” (fl. 1015); “JFS” (fl. 1015); “AG” (fl. 1015); “PCS” (fl. 1015); “LNS” (fl. 1015); “MLNS” (fl. 1015); “MRN” (fl. 1015); “MDJA” (fl. 1015); “MMS” (fl. 1016); “MCRVV” (fl. 1016); “LDS” (fl. 1016); “MFS” (fl. 1016); “JCS” (fl. 1016); “FAA” (fl. 1016).
Cigano	10 participantes: “LSS” (fl. 1022); “PGS” (fl. 1022 e 1024); “EVS” (fl. 1022); “MRS” (fl. 1022); “LCMS” (fls. 1022 e 1024); “ASL” (fls. 1022 e 1024); “PGS” (fl. 1024); “JMF” (fl. 1024); “VJFJ” (fl. 1024); “JRS” (fl. 1024).
Santo Antônio das Brancas	20 participantes: “NFV” (fls. 1029 e 1033); “CRV” (fl. 1029); “OBO” (fl. 1029); “EBB” (fl. 1029); “MLS” (fls. 1029 e 1033); “CFC” (fls. 1029 e 1033); “GSG” (fl. 1029); “GSL” (fls. 1029 e 1033); “IGO” (fl. 1032); “WAR” (fl. 1033); “PDFS” (fl. 1033); “RFS” (fl. 1033); “EFS” (fl. 1033); “ESS” (fl. 1033); “EFS” (fl. 1033); “MAV” (fl. 1033); “DMA” (fl. 1033); “IDS” (fl. 1033); “RFS” (fl.

	1033); “FJXS” (fl. 1033).
Colônia	4 participantes: “SEM” (fl. 1044); “WPJ” (fl. 1044); “MLS” (fl. 1044); “ECS” (fl. 1044).
Colônia II	3 participantes: “FAC” (fl. 1048); “BKN” (fl. 1048); “SPSS” (fl. 1050)
União Flor da Serra	17 participantes: “JBS” (fls. 1054 e 1056-verso); “JF” (fl 1054); “MVM” (fls. 1054 e 1056); “AA” (fls. 1054 e 1056); “JIM” (fl s. 1054 e 1056); “JMR” (fl 1054); “AHSR” (fl 1054); Nº 20 da fl 1054 (ilegível); “JBPS” (fl. 1056); “CCS” (fl. 1056); “ZGC” (fl. 1056); “LHA” (fl. 1056); “WRQ” (fl. 1056); “VSG” (fl. 1056); “OFS” (fl. 1056); “HACO” (fl. 1056 verso); “DSF” (fl. 1056-verso).
Cocal da Água Quente	36 participantes: “FJS” (fl 1062); “JFS” (fl 1062); “TCC” (fl 1062); “RNI” (fl 1062); “VGSS” (fls. 1062 e 1066); “JPM” (fls. 1062 e 1066); “JT” (fl 1062); “MBS” (fl 1062); “JMS” (fl 1062); “RNS” (fl 1062); “MM” (fl 1062); “CLR” (fl 1062); “WSS” (fl 1063); “MLGR” (fl 1063); “JS” (fl 1063); “WJT” (fl 1063); “JRS” (fl 1063); “UTS” (fl 1063); “LLO” (fl 1063); “GOS” (fl 1063); “ALR” (fl 1063); “AGC” (fls. 1063 e 1065); “EB” (fls. 1063 e 1065); “JRS” (fl. 1065); “MFAB” (fl. 1065); “JGSF” (fl. 1065); “JGC” (fl. 1065); “ALR” (fl. 1065); “JAS” (fl. 1065); “RCP” (fl. 1065); “JPS” (fl. 1066); “APL” (fl. 1066); “MASB” (fl. 1066); “HLP” (fl. 1066); “APS” (fl. 1066); “ECNL” (fl. 1066).
Itaúna	9 participantes: “HVS” (fl 1072); “GAR” VISITANTE (fl 1072); “MAS” (fl 1073); “ISC” (fl 1073); “VCS” (fl 1074); “JSP” (fl 1074); “ATB” (fls. 1073 e 1076); Nº 13 da fl. 1073 (letra ilegível); Nº 10 da fl. 1074 (letra ilegível).
Sonho Realizado	7 participantes: “GMSP” (fl 1086); “AMAA” (fl 1086); “DJR” (fl 1086); “HSC” (fl 1086); “RMR” (fl 1086); “LCBC” (fl 1086); “PWGS” (fl 1086).
Contagem	28 participantes: “JBSF” (fl. 1092); “JFFC” (fl. 1092); “JBD” (fl. 1092); “RLS” (fl. 1092); “JGLS” (fl. 1092); “AFJF” (fl. 1092); “LMR” (fl. 1093); “ASM” (fl. 1093); “MS” (fl. 1093); “FLPL” (fl. 1093); “MLA” (fl. 1093); “EPN” (fl. 1093); “JVC” (fl. 1093); “SGV” (fl. 1093); “MSXRR” (fl. 1093); “RPLN” (fl. 1094); “MRB” (fl. 1094); “TSGS” (fl. 1094); “ABF” (fl. 1094); “MSS” (fl. 1094); “AAJ” (fl. 1094); “CFS” (fl. 1094); “WRB” (fl. 1094); “SJM” (fl. 1094); “MDMS” (fl. 1094); “WMS” (fl. 1094); Nº 12 da fl. 1092 (letra ilegível); Nº 38 da fl. 1094 (letra ilegível).
Rio Maranhão	11 participantes: “MV” (fl. 1103); “ABN” (fl. 1103); “JA” (fls. 1099 e 1103); “MJS” (fl. 1103); “PPV” (fls. 1099 e 1104); “DMB” (fl. 1104); “LCC” (fl. 1104); “LBN” (fl. 1099); “JRN” (fl. 1100); “CSB” (fl. 1100); “HPB” (fl. 1100).

Causa:

Falta de fiscalização e monitoramento dos PA's pela SR(28)/DFE, a fim de evitar a ocupação irregular de lotes desocupados. Falta de atuação da SR(28)/DFE no sentido de regularizar a situação dos lotes ocupados irregularmente, bem como de impedir a existência da locação dos lotes por famílias assentadas;

Morosidade da SR(28)/DFE em proceder à ocupação total dos lotes nos Projetos de Assentamento existentes.

Manifestação da Unidade Examinada:

Pela INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº003/2012, de 18/01/2012, encaminhado pelo OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/D/Nº 4/2012, a SR(28)/DFE informou que: “a SR oficializou a entidade prestadora de serviços para os devidos esclarecimentos conforme ofício de nº028/2012”.

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(28)G/Nº 169/2012, de 23/02/2012, a SR(28)/DFE encaminhou à CGU-PR o Of. Nº 020, de 14/02/2012, no qual a Cáritas apresentou as seguintes justificativas, editadas apenas no nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

“Justificamos que todas as visitas técnicas realizadas fazem parte das primeiras visitas, como parte do primeiro semestre do Programa de Ates. Segundo a orientação que foi passada pelo Núcleo de Ates essas visitas poderiam ser feitas normalmente, na iminência de que, com os levantamentos da equipe de Ates, o INCRA encaminharia essas questões saindo da situação de irregularidades. (sic)

O termo “Inquilino” foi utilizado, pela equipe técnica, apenas para designar o ocupante irregular do lote. Todos os CPFs não informados são justificados porque o beneficiário ou ocupante do lote não estava na parcela no momento da visita técnica, mas a visita foi realizada normalmente e acompanhada por pessoas conhecedoras da realidade. Mediante ao anexo I relacionamos abaixo os assentados identificados como irregulares que, após análise minuciosa, os mesmos foram identificados como beneficiários regulares, de acordo com a RB da época: (sic)

PA	Lote	CPF	Justificativa
Curral do Fogo	48	744145346-15	É Regular seu nome consta na relação de beneficiário. E não é inquilino de “ASV”.
	51	048771886-06 206664466-87	É Regular seu nome consta na relação de beneficiário. E não é inquilino de “SSC”.
	52	000661136-28 213948188-74	É Regular seu nome consta na relação de beneficiário. E não é inquilino de “FSB”.
	90	078713076-14 146445506-63	Esta regular mediante a relação de beneficiário. (sic)
		055727806-69 CPF não informado do cônjuge	É regular e está na relação de beneficiário, só não aparece seu cônjuge. Quanto á “MML” não há nada que mostre que ele more na parcela nos ATESTE da ATEs. (sic)
		“ARSF”	Estava morando na sede do P.A, mas mudou.
Santa Clara/ Furadinho	1A	877290676-68 004832186-93	Está regular mediante a relação de beneficiário. Acatado.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201111166/005, que questionou a execução física do contrato com a Emater/DF, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR 28 – DFE/GAB/N.º 1689, de 09/11/2011, foi encaminhada a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº011/2011, na qual foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

“Cabe ressaltar que a meta 4(quatro) foi dividida em duas partes e o numero de beneficiários participantes da primeira parte (reunião) foi satisfatório. Com relação aos participantes que não constam na Relação de Beneficiários-RB, cabe lembrar que não há previsão de restrição da participação de terceiros que não sejam titulares na RB, haja vista que a composição familiar pode diferir da composição da RB que comporta somente 2(dois) nomes de titulares. Todavia a participação de terceiros, titulares ou não, não altera o valor a ser pago à empresa contratada que é definido por atividade e não por número de participantes. (...)” (sic)

Já em relação à Solicitação de Auditoria nº 201111166/007, que solicitou esclarecimentos sobre a execução física da Cáritas, foi encaminhada a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº003/2012, capeada pelo OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/D/Nº 4/2012, onde a SR(28) informou que “oficializou a entidade prestadora de serviços para prestar os devidos esclarecimentos conforme ofício de nº028/2012, bem como justificar (...) existência de participantes em eventos de capacitação em ATEs que não constam na Relação de Beneficiários – RB”.

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(28)G/Nº 169/2012, de 23/02/2012, a SR(28)/DFE encaminhou à CGU-PR o Of. Nº 020, de 14/02/2012, no qual a Cáritas apresentou a seguinte justificativa:

“De acordo com os planejamentos feitos, as atividades são divulgadas por meio de rádios, telefones,

convites escritos e nos próprios eventos que acontecem nos assentamentos. As atividades que acontecem nos assentamentos, de acordo com a Chamada Pública 01/2012, são públicas e abertas à participação de todos os interessados. Durante o período da atividade, a lista de presença é passada para coleta da assinatura de todos os presentes. Torna-se muito “constrangedor despedir pessoas que não se encontram em RB”, uma vez que estes, geralmente, são parentes próximos dos beneficiários.” (sic)

Após realização da Reunião de Busca Conjunta em 10/07/2012, a SR(28)/DFE encaminhou o OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/G/Nº 501/2012, de 13/07/2012, no qual apresentou a seguinte manifestação:

“Informamos que já é de conhecimentos desta SR/28 a existência de ocupações irregulares, até porque o Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA é muito dinâmico, onde os beneficiários em algumas situações não titubeiam em alienar a parcela a um terceiro sem a anuência do INCRA, situação que quando detectada por nossos servidores, embora tenhamos um quadro muito reduzido, no momento da fiscalização, ou mesmo diante de uma denúncia, agimos em conformidades com os ditames legais para buscar recuperar a posse desta parcela em proveito desta Superintendência e, a posterior, destiná-la a quem de direito. Também, estamos em via de termos uma nova legislação que normatizará a relação dos ocupantes irregulares de parcelas destinadas pelo PNRA com o INCRA. Infelizmente não temos o poder de polícia inerente a outros Órgãos da administração pública federal e, diante da constatação de uma irregularidade, e esgotadas as medidas administrativas sem que tenhamos sucesso na recuperação da parcela do ocupante irregular, temos que, necessariamente, recorrer a tutela jurisdicional para a desocupação forçada. Por fim, já era esperado por esta Superintendência Regional a detecção de irregularidades em nossos Projetos de Assentamentos por parte de nossos parceiros de ATES, onde usaremos destas informações para tomarmos as medidas administrativas para regularizarmos, ou não, a posse destes ocupantes.” (sic)

Análise do Controle Interno:

Em que pese a justificativa apresentada pela SR(28)/DFE, compete à SR(28)/DFE a regularização dos lotes dos assentamentos criados no âmbito de sua jurisdição e não à Cáritas. A contratada é responsável pela prestação de serviço de ATES, não sendo responsável pela regularização dos lotes dos Projetos de Assentamentos em situação irregular, conforme Cláusula Primeira do Contrato nº 03/2011 (Do Objeto) celebrado entre a Cáritas e a SR(28)/DFE, que traz a seguinte descrição:

“O objeto deste Contrato é a prestação, pela CONTRATADA, de serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental – ATER a trabalhadores rurais, bem como a elaboração dos Planos de Desenvolvimento de Assentamento e Planos de Recuperação de Assentamento, no âmbito do Programa de ATER-PRONATER, de acordo com a metodologia, objetivos, descrição dos serviços, quantitativo, equipe técnica e cronograma previsto na Proposta Técnica apresentada para o Lote 04 – Unai/MG”

Da análise do contrato, não foi verificada a existência de cláusula delegando competência à Cáritas de regularizar a situação dos lotes que porventura forem encontrados irregulares. Entretanto, na execução do referido contrato, a contratada, por meio dos Relatórios Físicos de Atividades Individuais, apontou à SR(28)/DFE a existência de tais lotes. À SR(28)/DFE, ao emitir parecer atestando a execução física da Cáritas, cabia adotar as medidas necessárias para regularização da situação desses lotes.

Não obstante isso, a SR somente oficializou a entidade prestadora de serviços para os devidos esclarecimentos no dia 13/01/2012. Entendemos, pelo exposto acima, que os esclarecimentos devem ser prestados pela SR(28)/DFE.

Segundo as listas de presença dos eventos de capacitação realizados, existem lotes ocupados irregularmente há vários anos. Essas listas evidenciam a existência de participantes que não constam na RB, que podem sinalizar ocupação de lotes vazios para aqueles PA's cujo nº de lotes não está totalmente contemplado com famílias beneficiadas, como é o caso de Santa Clara do Furadinho, Curral do Fogo e Paraíso, que foram criados, respectivamente, a mais de 17, 14 e 12 anos e apresentam, até o momento, lotes desocupados, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Projeto de Assentamento	Data da Criação	Nº lotes do PA	Famílias assentadas	Lotes desocupados
Santa Clara do Furadinho	08/02/95	46	43	3
Paraíso	25/11/97	85	83	2
Curral do Fogo	30/08/99	180	138	42
Total		311	264	47

Fonte: Relação de Beneficiários emitida pela SR(28)/DFE

Logo, o número de lotes na situação de irregularidade pode ser maior do que o apurado.

Em relação às justificativas da Cáritas, tem-se o seguinte:

a) discorda-se da informação de que a situação das pessoas a seguir arroladas é “regular, seu nome consta na relação de beneficiário”, tendo em vista que não foram localizados os nomes/CPF na Relação de Beneficiários fornecida pela SR(28)/DFE, de 04/11/2011:

PA	Lote	CPF
Curral do Fogo	48	***145346-**
	51	***771886-** e ***664466-**
	52	***661136-** e ***948188-**
	90	***713076-** e ***445506-**

b) em relação à “ARSF” do PA Curral do Fogo, a justificativa confirma que a mesma estava irregularmente acampada no PA.

c) Em relação a “CAPM” e “EPM”, registre-se que o questionamento é sobre “MML” que às fls 921 informou ser inquilino há 06 meses no PA Curral do Fogo e às fls. 1000 informou ser inquilino do titular de CPF ***.727.806-**, que segundo a RB pertence a “CAPM”. Por isso, não se pode considerar regular a situação de “MML”. Quanto à afirmação de que “não há nada que mostre que ele more na parcela nos ATESTE da ATES”, o ATESTE está nas listas de presença constantes nas folhas anteriormente indicadas.

d) em relação à justificativa para o lote 1A do PA Santa Clara do Furadinho, em que pese a situação regular de “AFP” (Código Sipra DF001600000066) e “EMSP”, o questionamento é o parcelamento do lote, pois conforme Relatório Físico de Atividades Individuais à fl. 497, o titular do lote 1 é “JDGS” (Código Sipra DF001600000020). Observou-se que os demais lotes do PA em questão não apresentam essa subdivisão.

Especificamente em relação às justificativas da Cáritas, tem-se que esta apresentou justificativas para apenas 12 dos 66 apontados (18,18%).

Com relação aos participantes em eventos de capacitação em ATES que não constam das Relações de Beneficiários, quanto à Cáritas, a justificativa é genérica, pois não apresentou justificativas para cada caso. Em que pese isso, contestamos a justificativa de que a Chamada Pública nº 01/2010 tornou as atividades abertas à participação de todos os interessados, afirmando que o item 4 da Chamada Pública 01/2012 é claro quando define o seu público alvo, conforme transcrito a seguir:

“os agricultores e agricultoras, beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, assentados nos projetos de assentamento de reforma agrária relacionados no Anexo I desta Chamada”.

O item 5, por sua vez, estabeleceu a área geográfica da prestação dos serviços da seguinte forma:

“para as famílias assentadas e constantes na Relação de Beneficiários do SIPRA, em Projetos de Assentamento localizados nos municípios de abrangência da Superintendência Regional do INCRA no

Distrito Federal e Entorno – SR(28)”. (grifei)

Tem-se, ainda, o Anexo I que definiu para cada assentamento o nº de famílias a serem assistidas, o que demonstra que já está estabelecido aqueles que serão objeto de assistência e capacitação. Não foi verificada na Chamada Pública a permissão de participação em eventos de ATES para parentes próximos não cadastrados nas Relações de Beneficiários disponibilizadas pela SR(28)/DFE.

Ademais, o item 10 (Metodologia Para Execução dos Serviços) estabelece que “implementação de um trabalho de assessoria rural como aquele preconizado pelo Programa de ATES requer reflexão e planejamento. Não deve ser deixado ao improvisado (...). Ao contrário, recomenda-se uma ação planejada e metódica.” (grifei).

Por isso, entende-se que deve haver melhor planejamento e controle das ações a serem desenvolvidas nos Projetos de Assentamentos para evitar os 101 casos ora apontados, que podem indicar ocupação irregular de lotes.

Em relação à Emater/DF, a justificativa contida na INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº011/2011 merece os seguintes comentários:

a) o quadro a seguir demonstra, em relação à meta 4 (Planejamento inicial) para o Lote 12 – Planaltina de Goiás (GO), que não foi tão satisfatório quanto julgou a SR(28)/DFE. De 452 famílias arroladas nas RB, 227 participaram do planejamento inicial (50,22%). Dos participantes da reunião de planejamento (366), 139 (37,98%) não consta das RB's emitidas pela SR(28)/DFE:

Projeto de Assentamento	Relação de Beneficiários-RB (*)		Participantes da reunião		A (c-d)/a	B (d/c)
	Total de famílias (a)	Capacidade do PA (b)	Nº (c)	não constam da RB (d)		
Terra Conquistada	53	58	43	17	49,06%	39,53 %
Cigano	18	19	17	6	61,11%	35,29 %
Santo Antônio das Brancas	45	45	28	7	46,67%	25,00 %
Colônia	23	24	17	3	60,87%	17,65 %
Colônia II	22	23	20	2	81,82%	10,00 %
União Flor da Serra	43	44	21	6	34,88%	28,57 %
Cocal da Água Quente	39	39	41	23	46,15%	56,10 %
Itaúna	110	111	64	10	49,09%	15,63 %
Sonho Realizado	32	32	29	7	68,75%	24,14 %
Contagem	38	46	46	30	42,11%	65,22 %
Rio Maranhão	29	40	40	28	41,38%	70,00 %
Total	452	481	366	139	50,22%	37,98 %

(*) Relação de Beneficiários emitida pela SR(28)/DFE em 19/04/2011

Coluna A = Percentual de participantes da reunião que constam da RB.

Coluna B = Percentual de participantes da reunião que não constam da RB.

A prestação de serviços de ATES, pelo exposto acima, compreende somente os beneficiários constantes das RB emitidas pela SR(28)/DFE, previamente selecionados e que preencheram requisitos e critérios definidos em normas do próprio INCRA. Logo, existe a restrição de participação de terceiros em ações de ATES.

No tocante à composição familiar diferir da composição da RB que comporta somente 2(dois) nomes de titulares, esse dado é impossível de ser analisado pelas listas de presenças da Emater/DF, que diverge da lista de presença da Cáritas, pois a Cáritas incluiu um campo no qual é informado o CPF do titular do lote e o grau de parentesco com o titular do lote.

Logo, em relação à Emater/DF, não é possível a identificação de parentes nas ações de ATES promovidas por ela. Caberia a SR(28)/DFE, tendo em mãos as listas de presenças emitidas pela Emater/DF, informar o parente do titular do lote, pois, como ficou evidente na execução do contrato pela Cáritas, há ocorrência de lotes ocupados irregularmente.

Se a Oficina de Planejamento é para apresentação, “*aproximação e reconhecimento da realidade*” de cada projeto de assentamento quando uma equipe de ATES inicia um trabalho em um assentamento e que busca garantir um contato inicial positivo entre famílias assentadas, organização local (quando ela existe) e a equipe de assessoria e na qual o INCRA apresenta a entidade, as políticas públicas para Reforma Agrária, a equipe de assessoria e os dados básicos do contrato (duração, número de técnicos, etc.), buscando criar um clima de transparência e de compromisso, como se dará isso se quase 38% dos participantes a princípio não tem qualquer relação com PA ou quando a participação dos beneficiários é a metade do previsto.

b) em relação às excursões (meta 08), 46,10% dos participantes não constam das Relações de Beneficiários (RB) emitidas pela SR(28)/DFE:

Projeto de Assentamento	Relação de Beneficiários (*)		Participantes da reunião			A %	B %
	Total de beneficiários (a)	Capacidade do PA (b)	Nº (c)	não constam da RB (d)	Constam da RB (e)		
Cigano	18	19	16	10	6	37,5	62,5
Santo Antônio das Brancas	45	45	29	16	13	44,83	55,17
União Flor da Serra	43	44	30	14	16	53,33	46,67
Cocal da Água Quente	39	39	33	18	15	45,46	54,54
Itaúna	110	111	11	1	10	90,91	9,09
Rio Maranhão	29	40	22	6	16	72,73	27,27
Total	284	298	141	65	76	53,9	46,1

(*) Relação de Beneficiários emitida pela SR(28)/DFE em 19/04/2011

Coluna A = Percentual de participantes da excursão que constam da RB.

Coluna B = Percentual de participantes da excursão que não constam da RB.

Como se pode constatar, os PA's Cigano, Santo Antônio das Brancas e Cocal da Água Quente apresentam os maiores percentuais de pessoas que participaram da excursão e não constam como beneficiários da reforma agrária.

c) em relação à meta 16 (organização de grupos de mulheres) realizado no PA Colônia II, em que pese a justificativa da SR(28), segundo a RB, o PA Colônia II tem 18 mulheres efetivamente registradas, entre titulares de lote e cônjuge de titulares. Entretanto, essa reunião conseguiu reunir somente 07 mulheres (38,89%), o que representa baixa adesão das mulheres ao evento que se propôs a fomentar e assessorar o grupo de mulheres do referido PA. Logo, não pode-se considerar efetiva a participação das mulheres nesse eventos, como afirmou a SR(28) em sua justificativa. O quadro a seguir reflete o levantamento efetuado:

Projeto de Assentamento	Relação de Beneficiários (a)	Participantes da reunião			A %	B %	C %
		Total (b)	Constam da RB (c)	Não constam da RB (d)			
Colônia II	18 mulheres	8	7	1	87,5	12,5	38,89

(*) Relação de Beneficiários emitida pela SR(28)/DFE em 19/04/2011

Coluna A = Percentual de participantes da reunião que constam da RB (c/b).

Coluna B = Percentual de participantes da reunião que não constam da RB (d/b).

Coluna C = Percentual de beneficiárias que participaram da reunião (c/a)

Das participantes, 1(uma) não consta da RB, representando 12,50%. Para esse fato, a SR(28) justificou como “possível diferença entre a composição real da família e a composição da titularidade da Relação de Beneficiários – RB que comporta somente 2(dois) nomes, fato esse que justifica a participação de pessoas que não constam em RB porém são parentes dos titulares que constam em RB e coabitam com esses.” Entretanto, não comprovou que “SPSS”, que registrou na lista de presença que reside na chácara B-2, é efetivamente parente de titular de lote.

A manifestação da SR(28) em relação à Reunião de Busca Conjunta não acrescentou fatos novos, apenas vem corroborar os fatos ora apontados, além de confirmar que já era do conhecimento da SR(28) a existência da ocupação irregular dos lotes destinados à reforma agrária.

Pelo exposto, a existência de pessoas não relacionadas nas RB em eventos de ATES pode sinalizar a ocupação irregular de lotes destinados à reforma agrária, sendo que não foram apresentadas providência da SR(28) para resolver a situação dos lotes irregulares apresentados nesta constatação.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomendamos à SR(28)/DFE adotar as providências cabíveis visando a regularização dos lotes apontados como irregulares, nos termos da Instrução Normativa INCRA nº 47/2008, que estabelece diretrizes para supervisão da situação ocupacional em projetos de reforma agrária, retomada de parcelas ocupadas irregularmente e sua destinação para assentamento de agricultores(as).

Recomendação 2:

Recomendamos à SR(28)/DFE estabelecer cronograma (com definição de etapas e agentes responsáveis) para proceder a fiscalização e monitoramento de todos os PA's sob sua jurisdição, a fim de verificar a regularidade da situação ocupacional dos lotes, nos termos da Instrução Normativa INCRA nº 47/2008.

Recomendação 3:

Recomendamos à SR(28)/DFE, para aquelas pessoas relacionadas que não constam das Relações de Beneficiários, adotar as providências cabíveis de verificação da situação dos lotes em que residem, nos termos da Instrução Normativa INCRA nº 47/2008, que estabelece diretrizes para supervisão da situação ocupacional em projetos de reforma agrária, e, caso observada a ocorrência de ocupação irregular de lotes, promover a retomada de parcelas ocupadas irregularmente e sua destinação para assentamento de agricultores(as).

8.1.1.2. Constatação**Impropriedades na seleção de entidade para prestação de serviços de ATES:**

Não atendimento ao item 09 da Chamada pública nº 01/2011, no tocante à composição da equipe técnica para os trabalhos de ATES e PDA/PRA;

Habilitação de prestadoras de serviços de Ates sem comprovação da experiência, da capacidade operacional e dos registros dos profissionais que compõem a equipe técnica das entidades nos respectivos Conselhos Profissionais Oficiais de Classes, em descumprimento ao item 4 do Anexo III do Edital da Chamada pública nº 01/2011;

Contratação de entidades para prestar serviços de ATES cujas equipes de técnicos profissionais não apresentam experiência técnica para tal, contrariando o estabelecido no edital da Chamada Pública nº 01/2010;

Aprovação das propostas técnicas da Cáritas e da Emater com divergências em relação ao estabelecido na Chamada Pública nº 01/2010.

Foram constatadas impropriedades na seleção de entidade para prestação de serviços de ATES, conforme itens abaixo:

a) Não atendimento ao item 09 da Chamada pública nº 01/2011, no tocante à composição da equipe técnica para os trabalhos de ATES e PDA/PRA

O Item 9 da Chamada Pública nº 01/2010 exigiu, para os Lotes 10 – Cristalina (GO) e 04 Unaí (MG), em termos de quantidade de profissionais para a execução dos serviços com as respectivas qualificações técnicas, o que está informado no quadro a seguir:

Quantidade de Profissionais e Qualificações				
Técnicos	Lote 10-Cristalina (GO)		Lote 04 – Unaí (MG)	
	Rede Terra		Cáritas	
	ATES	PDA/PRA	ATES	PDA/PRA
Nível Superior	1	4	2	4
Nível Médio	3	0	4	0
Total	4	4	6	4

Entretanto, verificou-se que a Cáritas não contemplou em sua proposta equipe suficiente para os trabalhos de PDA e PRA. A Cáritas informou “A Definir” para o 4º técnico de nível superior.

Já a Rede Terra informou a equipe composta por 07 profissionais, sendo 06 de nível superior e 01 de nível médio, sem, entretanto, definir quais técnicos de nível superior estariam envolvidos com os trabalhos de PDA/PRA e quais estariam compondo a equipe de Ates. Ou seja, a Rede Terra também não

contemplou na sua proposta o quantitativo de profissionais exigidos na Chamada Pública (08).

Logo, tanto a Cáritas como a Rede Terra deveriam ter sido desclassificadas por não disporem de profissionais na quantidade estabelecida na Chamada Pública nº 01/2010.

a) Habilitação de prestadoras de serviços de Ates sem comprovação de experiência, em descumprimento ao item 4 do Anexo III do Edital da Chamada pública nº 01/2011

O Anexo III (Roteiro para elaboração de Proposta Técnica) da Chamada Pública traz no item 4 (Experiência da Entidade) que a entidade prestadora deve apresentar detalhadamente a experiência nas temáticas relacionadas a Chamada Pública, bem como traz a observação de que *“Todos as informações declaradas serão conferidas através dos documentos, no momento da contratação”* (sic). Não há evidências nos Processos 54700.002818/2010-89 e 54700.002813/2010-56 de que as informações prestadas pela Cáritas e Rede Terra no item 4 das respectivas propostas técnicas, como experiência técnica, foram comprovadas e conferidas pela SR(28)/DFE:

1 – Cáritas:

Subitem 1.1: experiência da empresa ou entidade nos temas objeto da chamada pública:

TEMA 1: Elaboração de PDA e/ou PRA => A Cáritas informou que elaborou 02 PDA, sendo um para o PA Jambeiro e outro para o PA Bel Vale (Paracatu-MG) no ano de 2001. Não há no processo documentação que comprove a elaboração dos PDA's informados.

TEMA 2: Elaboração de projetos PRONAF, PRONAF mulher, PAA, Crédito Instalação, Apoio Mulher, Seguro Safra e outros => A Cáritas informou que elaborou 05 Projetos Pronaf pelo Projeto Lumiar, entre 1997 e 2000, e 04 Projetos Pronaf em 04 áreas de assentamentos em 02 municípios, no período de junho a novembro de 2003 => a Cáritas não apresentou documentação que comprove a elaboração dos Projetos Pronaf informados.

TEMA 3: Curso de organização econômica de grupos coletivos da agricultura familiar => a Cáritas informou que no período de agosto a novembro de 2009 aplicou 06 cursos de organização econômica de Grupos Coletivos da Agricultura Familiar => a Cáritas não apresentou documentação que comprove a realização dos cursos informados.

2 – Instituto Rede Terra: na sua proposta não separou os principais projeto realizados entre os temas 1, 2 e 3. A separação a seguir foi feita pela equipe de auditoria:

Subitem 1.1: Experiência da empresa ou entidade nos temas objeto da chamada pública:

TEMA 01: Elaboração de PDA e/ou PRA => foi informada a elaboração dos PDA's Vitória (2008) e Manacá (2010), ambos de Cristalina (GO). Não há no processo documentação que comprove a elaboração dos PDA's informados.

TEMA 02: Elaboração de projetos Pronaf, Pronaf Mulher, PAA, Crédito instalação, Apoio Mulher, Seguro-Safra e outros => a Rede Terra informou que elaborou projetos técnicos para o PRONAF, grupo de pequenos produtores de leite da comunidade Santa Rosa em Santo Antônio do Descoberto (GO); projeto técnico para o PAA para 60 produtores familiares dos PA Vitória, Três Barras, Vale do São Marcos e Casa Branca, de Cristalina, no período de 2008-2010, sem, entretanto, quantificá-los e nem apresentou documentação que comprovasse a realização desses projetos. A Comissão Especial atribuiu 02 pontos à entidade, que significa “pelo menos quatro projetos”. Não há evidências de que a mesma tenha elaborado 04 projetos PRONAF, pois não foi apresentada a documentação comprobatória.

TEMA 03: curso de organização econômica de grupos coletivos da agricultura familiar => a Rede Terra informou que realizou capacitações técnicas e oficinas em diversos temas para comunidades rurais familiares de Cristalina, Cidade Ocidental, Luziânia, Santo Antônio do Descoberto, Alexânia, Abadiânia, Corumbá de Goiás, Silvânia e Gameleira, no período de 2008-2010. Verificou-se que a comissão atribuiu 04 pontos à entidade, que significa “pelo menos 08 cursos”. Entretanto, não há evidências de que a

mesma tenha realizado tais cursos, pois a informação concedida pela Rede Terra é genérica.

b) Habilitação de prestadoras de serviços de Ates sem comprovação dos registros dos profissionais que compõem a equipe técnica das entidades nos respectivos Conselhos Profissionais Oficiais de Classes

O Item 9 da Chamada Pública nº 01/2010 dispõe que “será exigido os registros dos respectivos Conselhos Profissionais Oficiais de Classes”.

Verificou-se que as empresas habilitadas na Chamada Pública em análise, Cáritas, Emater/DF e Rede Terra, não comprovaram que os técnicos indicados para compor as equipes de ATES/PDA estavam devidamente registrados nos respectivos Conselhos Profissionais Oficiais de Classes, em descumprimento ao que determina esse item da Chamada Pública.

c) Contratação de entidades para prestar serviços de ATES cujas equipes de técnicos profissionais não apresentam experiência técnica para tal, contrariando o estabelecido no edital da Chamada Pública nº 01/2010

Na proposta da Cáritas Diocesana de Paracatu, verificou-se que a equipe original de profissionais era composta de 09 profissionais, sendo 05 de nível superior (55,55%) e 04 de nível médio (22,23%). No tocante à qualificação técnica da equipe, observou-se que 77,77% da equipe não possuía qualquer experiência em assessoria técnica em assentamentos e/ou comunidades de agricultores familiares.

Dos técnicos de nível superior, não foi apresentada documentação comprobatória da experiência na área de assistência técnica para 80,00% dos técnicos, são eles (incluídos apenas as iniciais dos nomes para preservá-los): L.D.P.S., M.A.G.J. (CREA 121651/LP), T.P. (CPF ***.429.426-**) e E.R.C. (CPF ***.680.956-**). No tocante à equipe técnica que conduzirá os trabalhos de PDA e PRA, constatou-se que todos os integrantes não possuem qualquer experiência em Ates e nem em PDA/PRA.

Não obstante isso, observou-se que a SR(28)/DFE, quando da análise da proposta da Cáritas, nos itens a seguir, concedeu a seguinte pontuação:

a) Subitem 2.5 (previsão da participação das mulheres na gestão do projeto e execução das atividades, contemplando estratégias/instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação a serem realizadas em conjunto com as beneficiárias) => a proposta técnica da Cáritas, em que pese a participação de profissionais mulheres, não especifica como se dará a participação delas na gestão do projeto. Entretanto, a comissão da SR(28)/DFE que analisou a proposta da Cáritas atribuiu 2 pontos para esse item, pontuação máxima, que significa “adequado”;

b) Subitem 3.2 (experiência profissional da Equipe técnica de nível superior em assessoria técnica em assentamentos e/ou comunidades de agricultores familiares): a equipe de nível superior da Cáritas é composta por 05 técnicos, sendo que 01 possui experiência em assessoria técnica em assentamentos e/ou comunidades de agricultores familiares (50 meses = 4 anos e 2 meses). Logo, a pontuação média é de 0,8 pontos. Entretanto, a Comissão da SR(28)/DFE que analisou a proposta da Cáritas atribuiu 02 pontos para esse item; e

c) Subitem 3.3 (experiência profissional da Equipe técnica de nível médio em assessoria técnica em assentamentos e/ou comunidades de agricultores familiares): Da equipe de nível médio composta por 04 técnicos, 01 possui experiência em assessoria técnica em assentamentos e/ou comunidades de agricultores familiares (20 meses = 1 ano e 08 meses). Logo a pontuação média é de 0,5 pontos (2/4). Essa pontuação diverge da pontuação conferida pela comissão da SR(28)/DFE que analisou a proposta da Cáritas, o qual não atribuiu pontuação para esse subitem.

Quanto à Rede Terra, em termos de qualificação da equipe técnica para a execução dos serviços (Item 12 da Chamada Pública), a SR(28)/DFE, por meio da Comissão de Seleção, atribuiu 07 pontos ao **item 3.2 (experiência profissional da equipe técnica de nível superior em assessoria técnica em assentamentos e/ou comunidades de agricultores familiares)**.

Entretanto, a análise curricular dos 07 profissionais relacionados na proposta técnica da Rede Terra revelou que A.B. (CPF ***.306.148-**) (engº agrônomo), apesar de atuar no Instituto Rede Terra na coordenação técnica dos projetos realizados pelo Instituto, não demonstrou o tempo de atuação, logo, a pontuação a ser concedida é 02 pontos, e que o agrônomo L.F.V.S. (CPF **.321.220-**) possuía mais de 10 anos de experiência em assessoria técnica em assentamentos e/ou comunidades de agricultores familiares, por isso, a sua pontuação é 10 pontos.

Ressalvado os profissionais L.F.V.S. (CPF **.321.220-**) e A.B. (CPF ***.306.148-**), os demais não apresentam experiência profissional em assessoria técnica em assentamentos e/ou comunidades de agricultores familiares. A pontuação média, então, a ser atribuída à equipe técnica de 06 profissionais de nível superior da Rede Terra é 02 pontos.

Além disso, tem-se que 01 dos profissionais que compõe a equipe técnica da Rede Terra (C.E. – CPF ***.235.900-**) fez constar em seu curriculum que estava fazendo doutorado na Universidade de Córdoba – Espanha, até 2014 (14%). Ou seja, até 2014 este estaria ausente do Brasil, não podendo assim compor a equipe técnica do Instituto Rede Terra. Esse fato contraria termos do edital da Chamada Pública.

Assim, considerando que na equipe técnica do Rede Terra referido profissional não disporá de dedicação em tempo integral, dado que o mesmo se encontra fazendo doutorado na Espanha, a qualificação da equipe técnica restou prejudicada, tendo em vista o não atendimento ao item 9 da Chamada Pública (Quantidade de Profissionais para a Execução dos serviços com as respectivas qualificações técnicas) que estabelece que “para os serviços de ATES a serem contratados, será exigido dedicação em tempo integral do corpo de profissionais indicados nas tabelas acima”.

d) Habilitação de empresas em processo de seleção pública para prestação de serviço de ATES e elaboração de PDA/PRA sem comprovação da capacidade operacional da entidade

O item 12 do edital da Chamada Pública nº 01/2010 (“Critérios Objetivos para a Seleção da Entidade Executora”) estabelece que para a seleção será avaliada a experiência da entidade em ATES, a proposta técnica e a equipe técnica que executará o serviço contratado e que a seleção da entidade executora se dará com os critérios aí estabelecidos. Entre eles, tem-se o item 2.4 (“Compatibilidade da proposta técnica em relação à capacidade operacional para execução dos serviços previstos, conforme descrito na Caracterização e Detalhamento das Metas”).

Já o item 3(a) do Anexo II desse edital (“Dos Núcleos Operacionais”) estabelece que para a execução dos serviços previstos na Chamada será exigido o estabelecimento de uma infraestrutura operacional mínima para cada Núcleo Operacional, da seguinte forma:

a.1) Sede

- Sala de trabalho para os técnicos;
- Sala de reunião;
- Sala para recepção dos agricultores assentados;
- 1 telefone/fax;
- Acesso à internet banda larga, disponível para todos os computadores;
- 1 computador fixo para cada 2 técnicos;
- 1 impressora.

a.2) Equipamentos

- 1 GPS;
- 1 Câmera fotográfica digital;
- 1 Notebook.
- Flip Chart

a.3) Veículos

- 1 Automóvel para cada 2 a 4 técnicos;
- No caso de substituição do automóvel por motocicleta, utilizar a relação 1 motocicleta para cada 1 a 2 técnicos

Da análise dos Processos 54700.002818/2010-89, 54700.002813/2010-56 e 54700.002811/2010-67, verificou-se que, das empresas habilitadas, a Emater/DF foi a única que comprovou possuir capacidade operacional, pois apresentou o inventário de bens móveis. A Cáritas e a Rede Terra não fizeram constar na proposta técnica qualquer informação sobre a sua capacidade operacional instalada para a execução dos serviços contratados. Entretanto, a comissão atribuiu para ambas a nota máxima (04 = adequado).

e) Aprovação das propostas técnicas da Cáritas e da Emater com divergências em relação ao estabelecido no Anexo II (Caracterização e Detalhamento das Metas) do Edital da Chamada Pública nº 01/2010

O item 6 da Chamada Pública nº 01/2010 (Descrição das Atividades para a Prestação dos Serviços) dispõe que “o detalhamento das metas, cronograma de execução e conceituação das atividades estão especificadas no ANEXO II (Caracterização e Detalhamento das Metas) desta Chamada Pública”.

Um dos critérios estabelecidos para a seleção da entidade executora está descrito no subitem 2.2 que é a compatibilidade da proposta técnica em relação ao que consta no documento constante no anexo II desta Chamada - “Caracterização e Detalhamento das Metas”.

Ou seja, as propostas das empresas participantes da Chamada Pública teriam que ser conforme estabelecido nesse anexo. Entretanto, ao analisar as propostas das empresas participantes que foram habilitadas e celebraram contratos com a SR(28)/DFE, observou-se que as propostas foram aprovadas mesmo apresentando divergências com o previsto na Chamada Pública para os núcleos operacionais:

1 – Emater/DF: Lote 12 - Planaltina de Goiás (GO):

a) Segundo o Anexo II (Caracterização e Detalhamento das Metas), para a meta 05 serão realizadas 02 oficinas de atualização do PDA ou do PRA e somente para os Projetos que não demandarem a elaboração de PDA/PRA. No caso do lote 12 (Planaltina de Goiás), tem-se que 05 Projetos de Assentamento - PA necessitam de PRA e 06 não. Logo, para esta meta são necessárias 12 oficinas. Entretanto, a Emater, na sua proposta, contabilizou 22 oficinas, extrapolando em 10 a quantidade de oficinas a serem realizadas;

b) Para a meta 1 estava previsto a elaboração de 05 novos PRA's somente. A Emater, entretanto, considerou na sua proposta a atualização de 11 PDA's, já previsto na meta 05;

c) Para a meta 03, a Chamada Pública prevê a elaboração de 39 Projetos PRONAF. No entanto, a Emater apresentou na sua proposta técnica a elaboração de 50 Projetos entre PRONAF, PNAE e PAA, ou seja, foram contabilizados 11 projetos a mais do previsto;

d) a Emater considerou um custo administrativo e tributos de R\$ 68.843,42. Esse valor é superior ao previsto na Chamada Pública, que é de R\$ 65.664,41.

e) Em relação às metas 6 e 7, têm-se as seguintes divergências:

Meta	Chamada Pública nº 01/2010	Proposta Emater
6 – Oficinas	2	6
7 - Cursos	11	9

2 – Cáritas: Lote 04 – Unaí (MG):

a) divergências entre os valores propostos pela Cáritas e o valores constantes da Chamada Pública nº 1/2010 para as atividades (tabela 1) e entre as metas (tabela 2):

Tabela 1: divergências entre os valores das atividades

Atividades	Valor (R\$)	
	Chamada Pública	Proposta Cáritas
Projs PRONAF (41), PAA/PNAE (2)	14642,27	13750,96
Cursos	57193,84	45755,28
Reuniões	99946,98	112638,65
Dia de Campo	20338,21	18304,38
Atividades Complementares	34245,42	41094,48
Tributos	61047,33	55960,08

Tabela 2: divergências entre os valores das metas

Meta	Valor (R\$)		(B/A)
	Chamada Pública (A)	Proposta Cáritas (B)	
3	13481,21	8613,1	63,89%
4	41489	19230,9	46,35%
5	-	19230,88	R\$ 19.230,88 (*)
6	16203,64	19230,88	118,68%
7	42895,38	28597,13	66,67%
9	4012,47	14278,15	355,84%
10	1161,06	5137,86	442,51%
11	14298,46	17158,15	120,00%
12	12037,41	14278,1	118,61%
13	20338,21	18304,38	90,00%
14	8024,94	14278,16	177,92%
15	24074,82	17451,06	72,49%
16	20062,35	17451,06	86,98%
17	20062,35	17451,06	86,98%
18	11672,64	17451,06	149,50%
19	34245,42	41094,48	120,00%
Adm	18777,73	18687,98	99,52%
Tributos	61047,3	55960,08	91,67%

b) na proposta da Cáritas há previsão de realização da meta 05, no valor de R\$ 19.230,88, conforme tabela 2 acima. Entretanto, no Sub-anexo IV – Detalhamento de Metas e Atividades por Projeto de

Assentamento e Núcleo Operacional da Chamada Pública (fls 488 – 497) não há previsão de realização desta meta para o Lote 04-Unai (MG).

Não obstante o comentado acima, as propostas foram aprovadas pela SR(28)/DFE.

Causa:

Conduta dos membros da Comissão Especial para Seleção de Entidades de ATES, quais sejam Superintendente Substituto, Chefe da Divisão de Desenvolvimento, Chefe da Divisão de Administração e Chefe da Divisão de Obtenção de Terras, constituída pelas Ordens de Serviço/INCRA /SR(28)DFE/G/Nº 73 e 108/2010 que assinaram a Ata de Reunião de Avaliação das Propostas Técnicas da Chamada Pública INCRA/SR-28/DFE/Nº 01/2010, de 28/12/2011 (fls. 626/628), no tocante aos critérios de habilitação estabelecidos na Chamada Pública nº 01/2010, pois não observaram as exigências contidas nos itens 4, 6, 9, subitens 2.2 e 2.4 do item 12 e 3 do Anexo II do Edital da Chamada Pública, em desacordo com os arts. 112, 114, 116 e 117 do Regimento Interno do Incra;

Falhas no edital da Chamada Pública nº 01/2010, que não estabeleceu de forma clara e objetiva os critérios de seleção das entidades.

Manifestação da Unidade Examinada:

a) Não atendimento ao item 09 da Chamada pública nº 01/2011, no tocante à composição da equipe técnica para os trabalhos de ATES e PDA/PRA

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201111166/006, reiterada pela Solicitação de Auditoria nº 201111166/009, a SR(28)/DFE encaminhou o OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/D/Nº 4/2012, de 18/01/2012, capeando a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº002/2012, de 18/01/2012, na qual esclareceu o seguinte:

Em relação à Cáritas: “que refere ao item 9 da Chamada Publica Nº01/2010, a Comissão constituída por meio da Ordem de Serviço de nº073/2010, analisou a proposta apresentada para o lote 4 do Núcleo Operacional de Unai, na análise da proposta técnica(em anexo), os critérios para a seleção foram avaliados a experiência da entidade/empresa em prestação de serviços de ATES, proposta técnica e a equipe técnica que executará o serviço contratado. Na discriminação da experiência da entidade em todo os temas a pontuação máxima que poderá atingir será de 80 pontos, analisando todos estes aspectos a entidades Caritas Diocesana de Paracatu, alcançou 40 pontos, ou seja, 50% da pontuação máxima. (sic)

Vale ressaltar, que na legislação que estabelece os critérios de seleção e contratação de entidades e empresas para a prestação de serviços de Assessoria Técnica Social e Ambiental, para os projetos de assentamento do programa de reforma agrária, não cita em momento algum a pontuação mínima para a aprovação das prestadoras de serviços, neste contexto a comissão avaliou a proposta no conjunto, considerou adequada ao objeto do edital da Chamada Pública, razão pela qual a mesma foi classificada.” (sic)

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201111166/011, a SR(28)/DFE enviou o OFÍCIO/INCRA(28)DFE/G/Nº 119/2012, de 06/02/2012, capeando a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES /Nº006/2012, na qual informa que:

Em relação à Rede Terra:

“que refere ao item 9 da Chamada Pública Nº01/2010, a Comissão constituída por meio da Ordem de Serviço de nº073/2010, analisou a proposta apresentada para o lote 10 do Núcleo Operacional de Cristalina, na análise da proposta técnica, no tocante aos critérios para a seleção foram avaliados a experiência da entidade/empresa em prestação de serviços de ATES, a proposta técnica e a equipe técnica que executará o serviço contratado. Na discriminação da experiência da entidade em todo os temas, a

pontuação máxima que poderá atingir na avaliação de uma proposta, será de 80 pontos, analisando todos estes aspectos o Instituto Rede Terra, alcançou 42 pontos, ou seja, acima de 50% da pontuação máxima.

Vale ressaltar, que na legislação que estabelece os critérios de seleção e contratação de entidades e empresas para a prestação de serviços de Assessoria Técnica Social e Ambiental, para os Projetos de Assentamento do Programa de Reforma Agrária, não cita em momento algum a pontuação mínima para a aprovação das prestadoras de serviços, neste contexto, a comissão avaliou a proposta no conjunto, considerou adequada ao objeto do edital da Chamada Pública". (sic)

b) Habilitação de prestadoras de serviços de Ates sem comprovação de experiência, em descumprimento ao item 4 do Anexo III do Edital da Chamada pública nº 01/2011

Foram emitidas as Solicitações de Auditoria nºs 201111166/007 (item 19), de 05/01/2012, 201111166/011 (item 53), de 30/01/2012, e 201111166/012 (item 54), de 07/02/2012. Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/D/Nº 4/2012 (18/01/2012), a SR(28)/DFE encaminhou a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº003/2012 (18/01/2012) com o seguinte:

1) Cáritas:

“Esclarecemos que o resultado da análise das propostas técnicas foram analisadas pela equipe técnica do INCRA/SR-28/DFE no período de 23 a 28 dezembro de 2010, ficando decidido entre os membros da equipe de ATES, que analisaram a proposta da entidade a considerou como adequada a proposta da Chamada Pública, a SR encaminhou ofício de nº028/2012 (cópia em anexo) a entidade prestadora de serviços com objetivo de apresentar os documentos comprobatórios;” (sic)

Em complementação à justificativa acima, no dia 10/02/2012 foi recebido na CGU-PR o OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/Nº 126/2012 (08/02/2012), no qual a SR(28) encaminhou cópia dos comprovantes dos cursos de capacitação a agricultores familiares emitidos pelas seguintes associações, no tocante à experiência da Cáritas:

Curso	Associação	Data do comprovante
Capacitação em Organização Econômica de Grupos Coletivos da Agricultura Familiar do Programa Apoio a Agroindustrialização comunitária de produtos da agricultura familiar, extrativista e assentados do programa de reforma agrária no estado de Minas Gerais	Pequenos Produtores Rurais da Nova Lagoa Rica	28/01/12
	Pequenos Produtores Rurais de Boa Vistinha	28/01/12
	Comunitária Chácaras Park Rio Preto	28/01/12
	Produtores Rurais do Assentamento Buriti da Vitória da Conquista	31/01/12
	Produtores Rurais do Assentamento Cachoeira Grande	31/01/12
	Produtores Rurais do Assentamento Santa Rosa	02/02/12

Pelo OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/G/Nº 231/2012 (09/03/2012), a SR(28) informou, ainda, em relação à experiência da Cáritas:

“Resposta ao Tema 1 – A entidade Caritas Diocesana de Paracatu, apresentou copia dos comprovantes dos Plano de Desenvolvimento do Assentamento Jambeiro e Belo Vale, ambos no Município de Paracatu/MG; (sic)

“Resposta ao Tema 2 – a prestadora de serviços apresentou declaração de prestação de serviços de ATES e copia do contrato de convenio e do primeiro aditivo, celebrado entre o INCRA/SR-06/MG, afim de comprovar o cumprimento das exigências previstas no edital da Chamada Publica.” (sic)

2) Rede Terra:

A SR(28) apresentou a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº006/2012, mediante o OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/G/Nº 119/2012 (06/02/2012), informando que:

“A SR encaminhou ofício de nº.119/2012(cópia em anexo) ao Instituto Rede Terra, com objetivo da mesma apresentar os comprovantes de elaboração dos projetos PRONAF, Grupo de Pequenos Produtores de Leite

Comunidade Santa Rosa, Distrito Santo Antonio Descoberto/GO e Projetos Técnicos do PAA, para 60 Produtores Rurais dos PA's Vitória, Três Barras, Vale São Marcos e Casa Branca, no período 2008-2010, comprovantes dos cursos de capacitação para as comunidades rurais de Cristalina, Cidade Ocidental, Luziania, Santo Antonio, Alexania, Corumbá, Silvania e Gameleira.” (sic)

Em resposta, o Rede Terra apresentou os seguintes documentos por meio do Ofício 001/0312, de 02/03/2012, encaminhado pelo OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/G/Nº 259/2012, de 09/03/2012:

a) 04 Projetos Simples de Investimento Agropecuário: Projeto de Investimento Agropecuário – Pronaf Mais Alimento de E. A. R. (CPF ***.108.401-**), de J. R. S. (CPF ***.165.931-**); de A. P. S. (CPF ***.880.801-**) e de M. S. R. (CPF ***.018.231-**), todos para aquisição de sementes;

b) 01 Projeto de PAA cujo beneficiário é a Associação Mãe Esperança - AME

c) Anexos relativos aos Dias de Campo realizados nos município de Gameleira de Goiás/GO, Corumbá de Goiás/GO, Luziânia/GO e Abadiânia/GO.

c) Habilitação de prestadoras de serviços de Ates sem comprovação dos registros dos profissionais que compõem a equipe técnica das entidades nos respectivos Conselhos Profissionais Oficiais de Classes

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201111166/003, a SR(28) encaminhou a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº011/2011 capeada pelo OFÍCIO/INCRA/SR 28 – DFE/GAB/Nº 1689, de 09/11/2011, informando que:

“encaminhou à Emater/DF através do ofício de nº/INCRA/SR-28/G/Nº1160, de 04/11/2011, (cópia em anexo) solicitando os devidos esclarecimentos no prazo de 05(cinco) dias úteis.” (sic)

No dia 12/01/2012, por intermédio do OFÍCIO/INCRA/SR(28)/D/Nº 01, a SR(28)/DFE encaminhou a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº001/2012, apresentando os seguintes esclarecimentos:

“Quanto as letras “a”, “b” e “d” do item 2 a EMATER/DF apresentou através do Ofício nº758/2011, de 25/11/2011, o Memorando de nº09/2011 e Carta nº01/2012, (...)” (sic)

No MEMORANDO Nº 09/2011, de 24/11/2011, capeado pelo OFÍCIO Nº 758/2011 – PRESI/EMATER-DF, de 25/11/2011, citados pela SR(28)/DFE, verifica-se que a EMATER/DF informou o seguinte:

“c) Os registros dos profissionais nos respectivos conselhos de classe. Os registros faltantes serão encaminhados com a maior brevidade possível. ANEXO II;”

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201111166/007, pelo OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/D/Nº 4/2012, de 18/01/2012, foi encaminhada a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº 003/2012, com o seguinte esclarecimento:

“A SR encaminhou ofício de nº028/2012(cópia em anexo) a entidade Caritas Diocesana de Paracatu, com objetivo da mesma apresentar o registro que compõe a equipe técnica nos respectivos conselhos de classe profissionais;” (sic)

Em complementação à justificativa acima, no dia 10/02/2012 foi recebido na CGU-PR o OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/Nº 126/2012, datado de 08/02/2012, o qual encaminhou cópia dos seguintes registros/Certidão de Registro, sendo os nomes substituídos pelas iniciais desses, de modo a preservar a identidade dos profissionais:

Profissional	Data do Registro	Conselho Oficial
“FAB”	30/06/10	CREA
“ÉCR”	29/07/10	CREA
“RSS”	06/05/11	CREA

"ALMC"	04/10/11	CREA
"HSV"	18/10/11	CREA
"APRR"	18/11/10	CREA
"GPC"	01/12/11	CREA

Declaração de 16/05/2011 assinada por Auxiliar Administrativo do Conselho Regional de Serviço Social de MG de que J.A.M. está inscrito no CRESS 6ª Região, sob nº 14069.

Em relação à F.B.S. (CPF ***.606.291-**), foi apresentada cópia do boleto bancário emitido em 03/10/2011 pelo Conselho Regional de Medicina Veterinária (GO) e folha contendo um registro e um carimbo com os seguintes dizeres:

Registro n.º 046		O PRESENTE DIPLOMA FOI APRESENTADO NESTE CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA VETERINÁRIA PARA REGISTRO
Folha: 003 livro: 001]		
Luziânia, 22 de novembro de 2005.		Brasília-DF, 30 de julho de 2007
		_____ Presidente ou preposto
Sec. de Reg. Acadêmicos		

Em relação à J.J.C. (CPF ***.724.316-**), foi apresentada cópia de 02 boletos bancários emitidos pelo CREA-MG, sendo o primeiro referente ao "REGISTRO PESSOA FÍSICO – PROVISÓRIO" com vencimento em 31/01/2012, e o segundo à ANUIDADE: 2009- Integral.

Em resposta ao item 51 da Solicitação de Auditoria nº 201111166/011, foi encaminhado o OFÍCIO/INCRA(28)DFE/G/Nº 119/2012, de 06/02/2012, capeando INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº006/2012, na qual a SR(28)/DFE informou que:

"encaminhou ofício de nº 119/2012(cópia em anexo) ao Instituto Rede Terra, com objetivo da mesma apresentar o registro que compõe a equipe técnica nos respectivos conselhos de classe profissionais." (sic)

Por meio do OFÍCIO/INCRA(28)DFE/G/Nº 259/2012, de 09/03/2012, a SR(28)/DFE informou que:

"A entidade Instituto Rede Terra, apresentou copia dos comprovantes dos registros dos técnicos que compõem a equipe em seus respectivos conselhos de classe profissionais;" (sic)

d) Contratação de entidades para prestar serviços de ATES cujas equipes de técnicos profissionais não apresentam experiência técnica para tal, contrariando o estabelecido no edital da Chamada Pública nº 01/2010

Foram emitidas as Solicitações de Auditoria nº 201111166/006 (04/11/2011), reiterada pela Solicitação de Auditoria nº 201111166/009 (10/01/2012), 201111166/007 (05/01/2012), 201111166/011 (30/01/2012) e 201111166/012 (07/02/2012). Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/D/Nº 4/2012, de 18/01/2012, foram encaminhadas as INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº 002/2012 e 003/2012, com os seguintes esclarecimentos, editada apenas no nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

Em relação à Cáritas:

a) “neste caso a Comissão levou em consideração o quantitativo de três mulheres na participação dos trabalhos, pois no item 09 da Chamada Pública quantifica um número de profissionais para a execução dos trabalhos de ATES e elaboração de PDA/PRA, uma previsão de participação de mulheres na gestão é apenas **uma recomendação**, pois a equipe pode ser mista homens e mulheres, portanto, a equipe do INCRA que analisou a proposta considerou adequada a Chamada Pública.” (sic)

b) “dos currículos apresentados na proposta para Nível Superior o Engenheiro agrônomo E.M.R.J., foi o único que apresentou experiências profissionais em assentamento e/ou comunidades de Agricultores Familiares, nas áreas de serviços de comercialização e coordenação, essa pontuação, não foi aferida pela comissão devido não ficar bem claro a data de prestação de serviços na ALFA Associação de Apoio a Agricultura Familiar, pois o mesmo cita no seu currículo com experiência profissional o seguinte: “período de fevereiro de 2009 até a data de hoje”, o mesmo não consta data, portanto, ficou genérico. A comissão considerou apenas o período 10 meses de prestação de serviços do profissional a entidade Caritas Diocesana de Paracatu, no período de dezembro 2009 a outubro de 2010, a pontuação “2” da experiência do profissional foi considerada menos de 3 anos, esta pontuação não afetou no resultado final da análise da proposta, pois a comissão avaliou e considerou adequada a proposta a Chamada pública.” (sic)

c) “a entidade em sua proposta apresentou 04 currículos de Nível médio, sendo os técnicos E.M.F., M.R.R., H.S.V. e E.M.N., nenhum desses currículos foi apontado qualquer tipo de experiência profissional em assessoria técnica em assentamento e/ou comunidades de agricultores familiares. Portanto, esta pontuação foi considerada pela comissão “0”, pontuação esta que não afetou no resultado final da análise da proposta, pois a comissão avaliou e considerou adequada a proposta a Chamada pública.” (sic)

Referente à Rede Terra, pelo OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/G/Nº 119/2012, de 06/02/2012, foi encaminhada a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº 006/2012, com os seguintes esclarecimentos:

“em anexo, declaração apresentada por C.E.M.C., Engenheiro Agrônomo, o mesmo informou que realizou no período de 2006 a 2007, Cursos de Mestrado em Agroecologia na Universidade de Córdoba, na Espanha e para o Doutorado não exige a presença física, apenas como exigência e apresentação da tese. Quando a rede terra, o mesmo prestou serviços até 2010, atualmente não faz parte do quadro de prestação de serviços da mesma.” (sic)

e) Habilitação de empresas em processo de seleção pública para prestação de serviço de ATES e elaboração de PDA/PRA sem comprovação da capacidade operacional da entidade

A ausência da comprovação da capacidade operacional da Cáritas e Rede Terra foi questionada nas Solicitações de Auditoria nº 201111166/006 (item 12 “c”), de 04/11/2011, reiterada pela Solicitação de Auditoria nº 201111166/009 (10/01/2012) e 201111166/011 (item 53 “a.2”), de 30/01/2012. Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/D/Nº 4/2012, de 18/01/2012, foi encaminhada a INF.INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº002/2012, na qual a SR(28) informou que:

a) Em relação à Cáritas:

“verifica-se que na proposta a entidade seguiu passo a passo o estabelecido na Nota Técnica/INCRA/Nº01/2010, em seu Anexo VII, Roteiro para Elaboração de Proposta Técnica (Título, Credenciamento, Apresentação, Experiência da Entidade, Equipe Técnica e Proposta Técnica (Metodologia de Execução e Descrição das Atividades, Cronograma de Execução Física e Financeiro, Resultados esperados e Monitoramento e Avaliação)), de acordo com o art. 19 da lei 12.188/2010, neste contexto, a SR encaminhou ofício de nº.028/2012(cópia em anexo) para a entidade apresentar a documentação que comprove a estrutura física existente para a execução dos serviços previstos no item 03 do Anexo II, Caracterização e Detalhamento das Metas da Chamada Pública de nº01/2010(Sede, Equipamentos e Veículos);”(sic)

Em complementação à justificativa acima, no dia 10/02/2012 foi recebido na CGU-PR o OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/Nº 126/2012, datado de 08/02/2012, o qual encaminhou cópia dos seguintes documentos:

a) Declaração da Cáritas, de 31/01/2012, no qual “*declara que possui estrutura física para execução dos serviços previstos no item 3 do anexo II, Caracterização e Detalhamento das Metas da Chamada Pública 01/2010, de acordo com a planilha abaixo:*

<i>Item</i>	<i>Designação</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Documento fiscal</i>
1	Armário de aço	1	Não possui
2	Arquivo c/03 gavetas	1	Não possui
3	Cadeiras para escritório	11	Não possui
4	Frigobar	1	Não possui
5	Cadeira com rodinhas	1	Não possui
6	Rack	1	Não possui
7	Computador	1	Não possui
8	Mesas para escritório	6	Não possui
9	Data show	2	Não possui
10	Aparelhos GPS Etrex vista H	3	NF 176 Série 1
11	Câmeras fotográficas sony	3	NF 88 Série 0
12	Câmeras fotográficas Genius	1	NF 000.014.347 Série 1
13	Cadeira tripla para escritório	1	Não possui
14	Notebook	2	Não possui
15	Aparelho Telefax	1	NF 88 Série 0
16	Impressora Multi funcional Laser HP	1	NF 007508 Série 2
17	Impressora Laser Jet color HP	1	NF 000.000.288
18	Carregador de pilhas	1	Não possui
19	Flip Sharp	2	Não possui
20	Núcleo Operacional com dependências de escritório, salão de reunião, sala de espera e banheiros.	1	Conforme Contrato de Locação

Declaramos também que foram disponibilizados, para uso constante no Núcleo Operacional, 07 (sete) Notebooks particulares dentro de um acordo com os membros da equipe técnica. Esta iniciativa satisfaz a demanda exigida para o Núcleo Operacional.” (sic)

b) cópia da “Formalização Contratual” – Ato de Adesão à Serviço de Acesso à Internet e Termo de Comodato e Responsabilidade, datados de 10/06/2011.

c) cópia dos Certificados de Registro e Licenciamento de Veículos dos seguintes carros:

Marca/Modelo	Ano Fab/Ano Mod	Placa	Data
Fiat/Uno Mille Way Econom	2011/2012	GYW 3780	19/08/11
Fiat/Uno Mille Fire	2007/2008	HFF 1500	26/09/11
Fiat/Strada Fire CE	2010/2011	HFF 0290	05/01/11

b) Em relação à Rede Terras:

Na INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº006/2012, encaminhada pelo OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/G/Nº 119/2012, de 06/02/2012, foi informado que “a SR(28)DFE encaminhou ofício de nº.119/2012(cópia em anexo) ao Instituto Rede Terra, (...) para a entidade apresentar a documentação que comprove a Estrutura Física, existente para a execução dos serviços previstos no item 03 do Anexo II, Caracterização e Detalhamento das Metas da Chamada Publica de nº01/2010(Sede, Equipamentos e Veículos)”. (sic)

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/G/Nº 259/2012, de 09/03/2012, a SR(28)DFE encaminhou à

CGU o Ofício 001/0312, de 02/03/2012, no qual a Rede Terra apresentou comprovantes patrimoniais da estrutura física do Instituto Rede Terra e a seguinte relação de veículos e equipamentos:

Item	Descrição	Qtd.	Comprovante
Computador	-	5	Cópias das notas fiscais de compra
Impressora	-	3	Cópias das notas fiscais de compra
Aparelho de projeção (Datashow)	-	1	Cópia da nota fiscal de compra
Aparelho GPS	-	1	Cópia da nota fiscal de compra
Máquina fotográfica	-	2	Cópias das notas fiscais de compra
Telefone/internet	-	1	Cópia da fatura
Veículo	Caminhonete FIAT STRADA	2	Cópia do documento do veículo
Veículo	FIAT UNO	1	Cópia do documento do veículo
Veículo	Motocicleta	7	Cópia do documento do veículo

f) Aprovação das propostas técnicas da Cáritas e da Emater com divergências em relação ao estabelecido na Chamada Pública nº 01/2010

Foram emitidas as Solicitações de Auditoria nº 201111166/004, de 26/10/2011, e 201111166/006, de 04/11/2011, reiterada pela 201111166/009, de 10/01/2011. Em resposta à Solicitação de Auditoria 201111166/004, referente à proposta da Emater/DF, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR 28 – DFE/GAB/Nº 1689, de 09/11/2011, a SR(28) assim se manifestou:

a) *“Quanto ao total de 12(doze) oficinas de atualização dos PDA’s para os seis projetos apontados serão mantidas como exigência da Chamada Publica. A SR encaminhou ofício a empresa para proceder os devidos ajustes conforme proposto na Chamada Publica.” (sic)*

b) *“na meta 1(um) estão previstos 05 novos PRA’s que serão mantidos, no entanto a proposta da empresa para a meta 05 será objeto de ajustes mediante notificação, a SR-28/DFE encaminhará ofício a empresa para proceder os devidos ajustes conforme proposto na Chamada Publica.” (sic)*

c) *“na proposta técnica da EMATER fls. 905/906, esta previstos 39 elaborações de PRONAF na meta 3, para a meta 10 elaboração de 02 projetos PAA/PNAE, conforme previsto na Chamada publica. No cronograma físico da EMATER fls. 913, consta 50 execuções de projetos Pronaf/PAA/PNAE. Esclarecemos que o INCRA pagará apenas a quantidade e o valor proposto na Chamada Publica que refere a 41 projetos entre o PRONAF, PNAE e PAA e também a prestadora de serviços será notificada para ajustar as metas conforme proposta na Chamada Publica.” (sic)*

d) *“o valor de R\$68.843,42 é o valor do contrato, mas na proposta é realmente de R\$65.664,41, a uma diferença na meta de elaboração de PRONAF e PNAE/PAA, que no contrato consta valor diferente da proposta também, no contrato este valor é de R\$11.271,04 e na proposta é de R\$14.450,05. Verifica-se que esta diferença é justamente de R\$3.179,00, a SR providenciará a publicação da errata no DOU.” (sic)*

Complementarmente, em resposta à Solicitação de Auditoria 201111166/008, mediante OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/D/Nº 1/2012, de 12/01/2012, a SR(28)/DFE encaminhou a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº001/2012 informando o seguinte:

a) *“Na Cláusula quinta do Contrato, o preço e a quantidade de oficinas esta compatível aos números previstos na Chamada Pública. Vale ressaltar, que as oficinas são de atualização de PDA’s e não de elaboração, pois elaboração esta prevista na meta 01. (sic)*

Também vale ressaltar, que o pagamento dos trabalhos executados, refere ao quantitativo de serviços discriminados nas metas estipuladas pelo INCRA na Chamada Publica. (sic)

b) *A publicação da errata no Diário Oficial da União – DOU, relativo ao contrato com a EMATER/DF, a minuta foi encaminhada a Divisão de Administração da SR-28/DFE, com vistas à publicação no Diário Oficial da União – DOU (cópia do e-mail e minuta em anexo),” (sic)*

Por intermédio do OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/D/Nº 2/2012, de 18/01/2012, a SR(28)/DFE encaminhou cópia do DOU nº 12, de 17/01/2012, onde consta o Aviso de Retificação, no seguinte termos:

“(…) onde se lê o valor de R\$68.843,41, leia-se: R\$65.664,41 e na meta de Elaboração de Projetos PRONAF/PNAE/PAA, onde se lê: o valor de R\$11.271,04, leia-se: R\$14.450,05.”

Por meio do OFÍCIO Nº 758/2011 – PRESI/EMATER-DF, de 25/11/2011, a Emater encaminhou à SR(28)/DFE o MEMORANDO Nº 09/2011 – ASTEC/DIREX, de 24/11/2011, enviada à CGU-PR pelo OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/D/Nº 1/2012, de 12/01/2012, no qual o executor do contrato informou o que se segue:

e) “Conforme propostas da EMATER-DF seriam realizadas 22 oficinas. Contudo, verificamos que realmente só devem ser consideradas 12 oficinas para os 06 assentamentos que não foram contemplados pela elaboração do PRA. Sendo as seis primeiras para avaliar as principais diretrizes, orientações e confronto com a realidade local e as seis últimas para apresentação do plano atualizado;

g) Na proposta da EMATER-DF, Meta 3, está prevista a elaboração de 39 projetos no âmbito do PRONAF e na Meta 10, está prevista a elaboração de 02 projetos nos âmbitos do PAA e PNAE, e não 50 conforme relatado;

h) Estão sendo feitos conforme Meta 01, a elaboração dos 5 PRA's e na Meta 5 serão feitas atualizações de 6 PRA's. Ressaltamos que em atendimento aos objetivos da meta, ou seja diagnóstico situacional, já foram realizadas visitas individuais.”

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201111166/006, referente à proposta da Cáritas, pelo OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/D/Nº 4, de 18/01/2012, a SR(28) assim se manifestou:

a) “Esclarecemos que a entidade procedeu as devidas correções dos de acordo com os valores do contrato, cronograma físico financeiro de fls. 143, do processo nº54700.002818./2010-89(cópia em anexo). Quanto aos erros na discriminação dos valores nas atividades/metad, Cursos, Dia de Campo, Reuniões, Atividades Complementares, Elaboração de Projetos, Tributos e Custos Administrativos a SR providenciará a publicação da errata no Diário Oficial da União, uma vez que o valor total das atividades/metad não sofreu qualquer alteração, conforme discriminado abaixo: (sic)

Chamada publica (A)	Contrato (B)	Proposta Caritas (*)	Diferença (A)-(B)	Atividades/metad
145072,36	145072,32	145072,32	0	Visitas
57692,64	57692,58	57692,58	0	Oficinas
193514,94	193514,94	193514,94	0	Elaboração PRA/PDA
3277,75	3277,75	3277,75	0	Excursão
57193,84	45755,28	45755,28	11438,56	Cursos
20338,21	18304,38	18304,38	2033,83	Dia de campo
99946,98	112638,7	112638,7	12691,72	Reuniões
34245,42	41094,48	41094,48	6849,06	At. Complementares
14642,27	13750,96	13750,96	891,31	Elaboração de projetos
61047,33	55960,08	55960,08	5087,25	Tributos
18777,73	18687,98	18687,98	89,75	Custos administrativos
705749,47	705749,45	705749,45		Total Geral

b) “com relação há previsão da entidade em seu cronograma físico financeiro para a meta 05(fl. 143), foi identificado posteriormente e a entidade apresentou o cronograma de atividades que consta na meta 5(Oficinas de atualização de PDA), sem a previsão de custos, juntado ao Processo Administrativo de nº 54700.0002818/2010-89(fl.143), copia em anexo).” (sic)

Análise do Controle Interno:

a) Não atendimento ao item 09 da Chamada pública nº 01/2011, no tocante à composição da equipe técnica para os trabalhos de ATES e PDA/PRA

A justificativa da SR(28) não atende ao questionado pela auditoria. A Comissão Especial para Seleção de Entidades de ATES da SR(28), que avaliou as propostas dos participantes da Chamada Pública, desclassificou a ECODATA “*devido ao fato da proposta apresentar quantitativo de técnicos inferior ao exigido no Edital*”, conforme a Ata da Reunião que tratou da Avaliação das Propostas Técnicas, sendo que em relação à Cáritas e à Rede Terra as propostas foram habilitadas mesmo com impropriedades na composição da equipe técnica das propostas dessas entidades.

Se a ECODATA foi desclassificada por apresentar quantitativo de técnicos inferior ao exigido no Edital, a Rede Terra e a Cáritas, pelo mesmo motivo, deveriam ter sido desclassificadas, pois, notadamente, a Cáritas deixou de apresentar 01 técnico de nível superior para compor a equipe de PDA/PRA, informando “A Definir” para tal, e a Rede Terra, não obstante indicar equipe insuficiente, não relacionou os técnicos por área de atuação (Ates ou PDA/PRA), descumprindo, assim, o item 9 da Chamada Pública alegada pela Comissão Especial da SR(28)/DFE.

Por essa informação, tanto a Cáritas e a Rede Terra como a ECODATA descumpriram o item 3 do Anexo II do Edital. No entanto, só a ECODATA foi desclassificada.

Conforme Parecer da Procuradoria Jurídica da SR(28)/DFE, o Edital é a “lei do certame”, e vincula não somente os administrados, mas também a Administração Pública, sendo obrigatória a sua observância a todas as partes envolvidas no certame. Conforme relatado acima, isso não ocorreu.

A SR(28) afirma que, no tocante aos critérios para a seleção, foram avaliadas a experiência da entidade/empresa em prestação de serviços de ATES, a proposta técnica e a equipe técnica que executará o serviço contratado e que, neste contexto, a comissão avaliou a proposta no conjunto sendo consideradas adequadas as proposta da Rede Terra e da Cáritas ao objeto do edital da Chamada Pública. Em face dessa afirmação, transcrevemos alguns itens do edital da Chamada Pública nº 01/2010 que demonstram que não são somente esses critérios de seleção que deveriam ter sido adotados pela Comissão constituída pela Ordem de Serviço nº 073/2010:

a) item 11:

“As propostas deverão ser apresentadas atendendo ao previsto nesta Chamada Pública”.

b) item 9:

“Para os trabalhos de PDA e PRA, será exigido um quantitativo extra de profissionais (...) (grifei)

Note-se que é taxativo quando estabelece o quantitativo de profissionais para a execução dos serviços.

c) item 12:

“Para a seleção, será avaliada a experiência da entidade em ATER, a proposta técnica e a equipe técnica que executará o serviço contratado.”

Os itens 9 e 11 são itens de habilitação. Nessa fase, as empresas que não apresentassem suas propostas conforme o estabelecido não seriam habilitadas. O item 12, entretanto, são critérios para a seleção, ou seja, pressupõe-se que as empresas atenderam as exigências dos itens 9 e 11.

b) Habilitação de prestadoras de serviços de Ates sem comprovação de experiência, em descumprimento ao item 4 do Anexo III do Edital da Chamada pública nº 01/2011

A justificativa da SR(28)/DFE não esclareceu a contratação das entidades mencionadas sem a

apresentação da documentação comprobatória da experiência informada, conforme exigência do item 4 da Chamada Pública.

Em relação à Cáritas, a SR(28)/DFE limitou-se a informar que a Comissão que analisou a proposta decidiu que a mesma era adequada.

Ao informar que enviou ofícios à Cáritas e ao Rede Terra solicitando, neste momento, a apresentação da documentação comprobatória, a SR(28)/DFE confirmou o descumprimento do estabelecido no Anexo III do Edital da Chamada Pública (Roteiro para elaboração de Proposta Técnica). Considera-se essa solicitação intempestiva, pois o momento da solicitação era na contratação.

Os comprovantes da realização pela Cáritas dos cursos de capacitação em organização econômica de grupos coletivos da agricultura familiar (tema 3) emitidos por 07 associações evidencia que, no momento da análise da proposta, em dez/2010, e quando da assinatura do Contrato nº 03/2010, em 14/04/2011, a Cáritas não comprovou a informação prestada na sua proposta, dado que todos os comprovantes estão datados a partir do dia 28/01/2012.

Em relação à documentação apresentada pelo Rede Terra, necessário fazer os seguintes comentários:

a) TEMA 01: não foi comprovado

b) TEMA 02:

b.1) o Projeto de PPA apresentado refere-se à Proposta de Participação – Doação Simultânea nº GO/2008/02/0037. Não está datado e nem assinado pelas partes, ou seja, sem autoria. O campo XII(b) do “Parecer do Conselho Estadual e/ou do Conselho Municipal de Segurança Alimentar, ou similar” não tem o nome do conselho, a data e o local, não está assinado pelo representante do Conselho e não tem o telefone e email destes. Logo, não pode ser acolhida como documento comprobatório de elaboração de projeto de PAA.

Não é possível associar esse projeto aos PA's Vitória, Três Barras, Vale do São Marcos e Casa Branca informados pelo Rede Terra na sua proposta.

b.2) os 04 Projetos Pronaf Mais Alimentos apresentados não estão assinados pelo responsável técnico e nem pelo proponente, razão pela qual não tem autoria e não pode ser acolhido;

c) TEMA 03: não obstante este tema tratar de curso de organização econômica de grupos coletivos da agricultura familiar, a documentação apresentada refere-se a dias de campos, oficinas e reuniões realizados pelo Rede Terra. A metodologia de curso diverge da metodologia aplicada em “dias de campo”, oficinas e reuniões. Assim, não foi comprovada a realização de cursos pelo Rede Terra, conforme exigência do edital para o tema 03, e não poderia ter sido atribuída a pontuação conferida pela comissão ao instituto.

Por fim, ressalte-se que o questionamento reside na falta de comprovação da capacidade técnica das entidades no momento da análise e aprovação da proposta, bem como da celebração dos respectivos contratos, evidenciando falha na atuação da Comissão Especial para Seleção de Entidades de ATES da SR(28)/DFE.

c) Habilitação de prestadoras de serviços de Ates sem comprovação dos registros dos profissionais que compõem a equipe técnica das entidades nos respectivos Conselhos Profissionais Oficiais de Classes

Inicialmente é necessário registrar que o ofício de nº 119/2012 foi encaminhado à CGU-PR e não à Rede Terra, como afirmou a SR(28)/DFE.

A justificativa da SR(28)/DFE não atende aos questionamentos da Auditoria, pois não justificou a ausência nos processos dos registros dos profissionais da Cáritas, Rede Terra e Emater/DF nos respectivos Conselhos e ao encaminhar ofício em 2012 solicitando que estas apresentassem os referidos

registros vem confirmar que, quando da análise das propostas, a SR(28) deixou de observar a exigência contida no edital da Chamada Pública nº 01/2010.

Ademais, considera-se essa solicitação intempestiva, pois deveriam ter sido apresentados junto com as propostas das empresas participantes.

No tocante à Emater, esta comprovou o registro de J.C.G. (CPF ***.766.741-**), H.H.R.S. (CPF ***.197.846-**), A.L.R. (CPF ***.079.851-**), R.P. (matrícula 805-2), D.R.A. (CPF ***.467.791-**), I.C.S.B. (CPF ***.077.921-**), E.G.P.M. (matrícula 432-4), C.C. (CPF ***.446.161-**), L.C.T.R. (CPF ***.689.461-**), G.T.F. (CPF ***.650.131-**), B.M.M.H. (CPF ***.152.350-**), L.X.R. (CPF ***.775.561-**) e M.M.P. (CPF ***.964.590-**) nos respectivos Conselhos Profissionais Oficiais de Classes.

Os profissionais a seguir relacionados, em que pese a Emater-DF não ter encaminhado os respectivos registros, verifica-se que consta nos respectivos currículos o número dos registros nos Conselhos Profissionais:

Nome do Técnico	Conselho Profissional	Formação
C.E.S.G. (CPF ***.246.836-)**	CRMV-DF	Medicina veterinária
L.C.B.F. (CPF ***.860.081-)**	CFMV	Medicina veterinária

Entretanto, resta pendente de comprovação o registro dos técnicos a seguir relacionados:

Nome do Técnico	Matrícula ou CPF	Formação
P.R.S.	Matrícula 770-6	Engenharia Ambiental
A.S.N.	Matrícula 782-X	Agronomia
R.F.R.A.	Matrícula 516-9	Economia doméstica
E.A.C.	CPF ***.950.751-**	Agronomia
J.O.S.	Matrícula 795-1	Engenharia florestal
C.A.M.C.	Matrícula 257-7	Geografia
B.M.R. (Assessor Técnico da Emater-DF)	Não encontrado	Agronomia
M.R.S.M.	Matrícula 851-6	Agronomia
S.M.G. (Coordenadora de Gestão Ambiental da Emater-DF)	Não encontrado	Agronomia

Vale ressaltar que a Emater informou em 24/11/2011 que os registros faltantes seriam encaminhados com a maior brevidade possível. Entretanto, até a data do fechamento do Relatório, os mesmos não haviam sido enviados conforme informado.

Foi observado que a Emater-DF apresentou o registro profissional de A.L.R. (CPF ***.079.851-**), mas não a relacionou no Memorando 09/2011, não sendo possível afirmar se efetivamente essa profissional faz parte da equipe da Emater-DF na execução do Contrato nº 01/2011 e qual equipe ela está compondo (ATES ou PDA/PRA).

Quanto aos registros nos conselhos de classes dos 10 (dez) profissionais da Cáritas, observou-se que R.S.S. (CPF ***.280.426-**), A.L.M.C. (CPF ***.262.656-**), H.S.V. (CPF ***.405.826-**), J.J.C. (Registro Profissional ***.0000045251) e G.P.C. (CPF ***.536.626-**) não estavam registrados no CREA quando do início da execução do Contrato nº 03/2011. Isso representa 50% da equipe da Cáritas.

Em relação à J.A.M. (CRESS nº 140**), é impossível avaliar a sua situação dado que a declaração emitida em 16/05/2011 não informa a data do seu registro, informando apenas que o profissional está “apta ao exercício profissional em todo Estado de Minas Gerais” (sic).

Quanto à F.B.S. (CPF ***.606.291-**), as informações apresentadas são insuficientes para afirmar, com segurança, tratar-se o carimbo e o registro da referida profissional, dado que não consta o seu nome. Pelo boleto bancário em nome da profissional não é possível fazer correlação com a data do registro no

referido conselho, pois o boleto bancário faz referência ao pagamento de diversas anuidades e a expedição de carteira, o que leva a inferir que a profissional não apresentava situação regular com o Conselho em 03/10/2011, data da emissão do boleto. Essa data é posterior à celebração do contrato da Cáritas com a SR(28)/DFE.

Em suma, no momento da contratação da Cáritas, não é possível afirmar que 70% da equipe estava devidamente registrada em seus respectivos conselhos oficiais de classe.

Em relação à Rede Terra, foram apresentadas cópias dos comprovantes de registro dos seguintes técnicos, incluídas apenas as iniciais dos nomes de pessoas a fim de preservá-las:

- a) M.L.F. (CPF ***.814.078-**) = data de emissão da carteira 18/07/2006
- b) M.E.N. (CPF ***.436.056-**) = data de emissão da carteira 25/07/2006
- c) A.S.S. (CPF ***.206.793-**) = data de emissão da carteira 24/04/2010
- d) J.F. (CPF ***.979.381-**) = data de emissão da carteira 13/09/2011
- e) D.M.N. (CPF ***.596.508-**) = data de emissão da carteira 28/05/2009
- f) A.B. (CPF ***.306.148-**) = data de emissão da carteira 21/01/2008
- g) M.O.R.J. (CPF ***.791.119-**) = data de emissão da carteira 26/05/2011
- h) E.L.O. (CPF ***.744.101-**) = foi informado que “não há conselho de classe para esta profissão” (Ciências Sociais)
- i) M.A.R.B.(CREA 12446/**-**) = não informada a data da emissão da carteira.

Desses profissionais, tem-se que apenas M.L.F. (CPF ***.814.078-**) e A.B. (CPF ***.306.148-**) foram arrolados na proposta técnica do instituto como profissionais integrantes da equipe técnica que habilitou a Rede Terra na Chamada Pública nº 01/2010. Logo, para os demais não é possível validar tendo em vista que não fizeram parte da proposta da Rede Terra.

Esse fato sinaliza que houve alteração da equipe técnica da Rede Terra após a celebração do contrato com a SR(28)/DFE. Entretanto, não foi localizado no Processo 54700.002813/2010-56 qualquer informação ou requisição de alteração da sua equipe técnica.

d) Contratação de entidades para prestar serviços de ATES cujas equipes de técnicos profissionais não apresentam experiência técnica para tal, contrariando o estabelecido no edital da Chamada Pública nº 01/2010

Em relação à pontuação atribuída para a Cáritas, procede, em parte, a justificativa da SR(28)/DFE para o subitem 3.2, pois o profissional E.M.R.J. é o único que possuía experiência em assessoria técnica em assentamentos e/ou comunidades de agricultores familiares. Divergente é a contagem de tempo e o cálculo da pontuação atribuída à Cáritas, pois, pela análise curricular deste técnico, verifica-se que o mesmo possuía 50 meses de experiência (4 anos e 2 meses). Entretanto, o item 12 da Chamada Pública nº 01/2010 (Critérios Objetivos para a Seleção da Entidade Executora) estabelece que a pontuação é a média e não absoluta, ou seja, é o total de anos de experiência da equipe técnica de profissionais (4 anos) dividida pela quantidade de profissionais de nível superior (5). A pontuação média da equipe é, portanto, 0,8 pontos e não 02 pontos como foi atribuída pela comissão da SR(28)/DFE.

Discorda-se da justificativa da SR(28)/DFE para o subitem 3.3, pois segundo curriculum vitae de H.S.V. (CPF ***.405.826-**), técnico em agropecuária com habilitação em desenvolvimento sustentável, este apresenta 20 meses de experiência em assistência técnica, pois foi bolsista da Embrapa no período de 08/2006 a 04/2008, desenvolvendo trabalhos nos assentamentos de reforma agrária e comunidades tradicionais da agricultura familiar do município de Unaí-MG, em Planejamento Estratégico Participativo (PEP), com desenvolvimento de atividades nos sistemas de produção, organização social e elaboração

de projetos coletivos, bem como elaboração de PEP em 07 assentamentos e aplicação de questionários sobre a produção em 12 assentamentos/comunidades (fl. 96). Logo, deve ser considerada a experiência de “menos de 03 anos”, o que significa 02 pontos. Considerando que o item 12 da Chamada Pública nº 01/2010 (Critérios Objetivos para a Seleção da Entidade Executora) estabelece que a pontuação é a média da equipe, ou seja, 02 pontos divididos pela quantidade de profissionais de nível médio (4) tem-se que a pontuação a ser atribuída à Cáritas neste subitem é 0,5 pontos e não “zero”, como foi atribuída pela comissão da SR(28)/DFE.

Quanto à justificativa da SR(28)/DFE à pontuação atribuída ao subitem 2.5 (previsão da participação das mulheres na gestão do projeto e execução das atividades, contemplando estratégias/instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação a serem realizadas em conjunto com as beneficiárias), de que “é apenas **uma recomendação**, pois a equipe pode ser mista homens e mulheres” (sic), esta deve ser vista com restrições, pois analisando a “Pauta de Pontuação” da Emater/DF e da Rede Terra, verifica-se que ambas obtiveram pontuação nula neste quesito, não obstante apresentarem uma equipe mista de homens e mulheres. Portanto, pode-se afirmar que não se trata de “apenas uma recomendação”, mas um dos critérios objetivos para seleção da entidade executora.

A SR(28)/DFE afirma que as pontuações não afetaram o resultado final, contudo fica claro que houve falhas por parte da Comissão na avaliação da proposta da Cáritas que favoreceram ou permitiram a habilitação da Cáritas.

Em relação à Rede Terra, registra-se que não foi anexada na documentação encaminhada pelo OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/G/Nº 119/2012 a declaração de C.E.M.C. (CPF ***.235.900-**), como afirmou a SR(28)/DFE na INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº 006/2012.

A justificativa da SR(28)/DFE revela que o técnico C.E.M.C. (CPF ***.235.900-**) não faz mais parte da equipe técnica de profissionais que habilitaram a Rede Terra. Não obstante isso, tal fato não consta no Processo 54700.002813/2010-56, bem como não há informação da Rede Terra da substituição do técnico, nem a indicação de outro profissional de qualificação equivalente.

e) Habilitação de empresas em processo de seleção pública para prestação de serviço de ATES e elaboração de PDA/PRA sem comprovação da capacidade operacional da entidade

Da justificativa da unidade examinada, faz-se o seguinte comentário:

a) a Nota Técnica/INCRA/Nº01/2010 citada estabelece no item 4. (Do Projeto Básico) que o Projeto Básico deve conter, entre outras, a seguinte informação: “10. *Composição Física e Técnica dos Núcleos Operacionais*”.

b) que o Projeto Básico “deve conter um conjunto de elementos baseados nas informações contidas na quantificação e qualificação da demanda, de maneira que assegure a viabilidade técnica e a qualidade da prestação dos serviços que respalde a contratação dos serviços de ATES, objeto da Chamada Pública de acordo com o anexo V desta nota técnica.”

c) o Anexo VII dessa Nota Técnica refere-se ao Roteiro para elaboração da proposta técnica, que nada mais é que o Anexo III do edital da Chamada Pública nº 01/2010.

d) o art. 19 da Lei nº 12.188/2010, citado pela SR(28)/DFE em sua justificativa, dispõe que:

“A contratação de serviços de Ater será realizada por meio de chamada pública, que conterà, pelo menos:

(...)

VIII – os critérios objetivos para a seleção da Entidade Executora.”

e) os critérios objetivos para seleção das entidades executoras estão relacionados no item 12 do edital da Chamada Pública nº 01/2010, que estabelece que “a seleção da entidade executora se dará com os critérios estabelecidos no quadro abaixo”:

2.4 – Compatibilidade da proposta técnica em relação à capacidade operacional para execução dos serviços previstos, conforme descrito na “Caracterização e Detalhamento das Metas”.

Do exposto acima, depreende-se que o Projeto Básico e a Chamada Pública deram importância à estrutura física e a capacidade operacional na qualificação da entidade executora, para respaldar a contratação dos serviços de ATEs e garantir a prestação desses serviços.

Segundo Ata da Reunião que tratou da Avaliação das Propostas Técnicas, verifica-se que a Comissão tratou de forma diferente a proposta da Cáritas e da Rede Terra quando comparada com a da Ecodata, pois uma das justificativas para desclassificação da ECODATA foi não ter esta contemplado o item 3 do Anexo II do Edital, que trata da estrutura física dos núcleos operacionais.

Analisando a proposta da Cáritas e da Rede Terra, essas também não fizeram constar nas respectivas propostas a comprovação exigida no item 3 do Anexo do Edital, e nem por isso foram desclassificadas. Não obstante isso, essa Comissão considerou adequadas as propostas da Cáritas e da Rede Terra.

Encaminhar ofício à contratada solicitando que esta apresente, neste momento, documentação que comprove a estrutura física existente para a execução dos serviços previstos no item 03 do Anexo II, Caracterização e Detalhamento das Metas da Chamada Pública de nº01/2010(Sede, Equipamentos e Veículos) vem confirmar que, quando da análise das propostas, a SR(28) deixou de observar a exigência contida no edital da Chamada Pública nº 01/2010 para a Cáritas e Rede Terra. Aliás, registra-se que essa solicitação é intempestiva, pois deveria ter sido feita no momento da contratação, conforme informado no edital.

Conforme Parecer da Procuradoria Jurídica da SR(28)/DFE, o Edital é a “lei do certame”, e vincula não somente os administrados, mas também a Administração Pública, sendo obrigatória a sua observância a todas as partes envolvidas no certame. Conforme relatado acima, isso não ocorreu.

Para comprovação da capacidade operacional, a Cáritas apresentou cópia de Notas Fiscais/DANFE, entretanto, a análise desses documentos comprova que no momento da celebração do contrato nº 03/2011 a Cáritas, com exceção das câmaras fotográficas Genius, adquiriu os demais equipamentos após o início da vigência do referido contrato, conforme a seguir demonstrado:

Documento	Data	Fornecedor (CNPJ)	Descrição do produto
DANFE 88	09/06/11	20.583.522/0001-70	03 câmeras digital, 01 impressora multifuncional 01 fax linha
DANFE 176	07/07/11	07.440.881/0001-00	03 GPS
Nota Fiscal 5622	17/08/11	03.125.714/0001-14	04 mesas p/escritório c/02 gavetas e 01 arquivo de aço c/04 gavetas
Nota Fiscal 7508	17/08/11	66.205.832/0001-52	01 impressora multifuncional Laser HP
DANFE nº 288	18/11/11	66.205.832/0001-52	01 impressora Laserjet Color HP

Pela relação da Cáritas, não foi comprovado que essa possuía 1 computador fixo para cada 2 técnicos, ou sejam, pelo menos 05 computadores fixos. Aliás, foram necessários a disponibilização de 07 notebook's particulares dos próprios profissionais para execução dos serviços contratados.

O acesso à internet só foi obtido a partir do dia 10/06/2011, 02 meses após a assinatura do contrato.

Pelos Certificados de Registro e Licenciamento de Veículos apresentados, é possível afirmar que a data da aquisição do Fiat Uno Mile Placa GYW 3780 foi posterior à abertura da Chamada Pública nº 01/2010, pois o ano de fabricação deste é 2011, o modelo é 2012 e o CRV está datado de 19/08/2011, o que indica que a sua aquisição foi em 2011. Para os outros dois veículos, considerando que não foram apresentadas as Notas Fiscais que comprovem a data de aquisição, não é possível certificar se a Cáritas possuía esses no momento da abertura da chamada pública. Em face disso, não é possível validar a capacidade operacional da Cáritas no tocante à frota de veículos.

Quanto à Rede Terra, somente no dia 02/03/2012 é que foi comprovada a capacidade operacional da entidade. Entretanto, essa comprovação deveria ter sido feita no momento da apresentação e seleção da

proposta técnica, com consequente celebração do contrato.

Da análise da documentação apresentada, verifica-se que alguns itens foram adquiridos após a abertura da Chamada Pública, tais como:

Documento	Data	Fornecedor (CNPJ)	Descrição do produto
Nota Fiscal 000139	25/01/11	07.351.393/0001-27	01 microcomputador
Nota Fiscal 000142	10/02/11	07.351.393/0001-27	01 GPS e 01 Câmara digital Sony
Nota Fiscal 00151	28/06/11	07.351.393/0001-27	01 Câmara digital Sony
DANFE 203.367	30/05/11	05.827.094/0008-67	01 Retroprojektor

Em relação aos veículos/motocicletas, foram apresentados os Certificados de Registro e Licenciamento de Veículos. Não foi possível verificar a data da aquisição dos mesmos, pois não foram apresentadas as Notas Fiscais que comprovem a data de aquisição. Em face disso, não é possível validar a capacidade operacional do instituto no tocante à frota de veículos, se anterior à chamada pública.

Não foi comprovado pelo instituto que este possuía 1 Notebook, Flip Chart e acesso à internet banda larga, disponível para todos os computadores.

Em suma, no momento da seleção, tanto a Cáritas como a Rede Terra não comprovaram que detinham infraestrutura operacional mínima exigida para execução dos serviços contratados, sendo alguns equipamentos ou serviços adquiridos durante a vigência dos respectivos contratos.

Isso confirma a não observância pela SR(28)/DFE de determinação contida no edital da Chamada Pública nº 01/2010.

Por fim, registra-se que a Comissão Especial para Seleção de Entidades de Ates registrou na Ata de Reunião da Avaliação das Propostas Técnicas de 28/12/2010, que as empresas Cooperar, Instituto Novas Fronteiras da Cooperação – INFC e Ecodata foram desclassificadas, entre outros motivos, por não apresentarem os requisitos mínimos de infraestrutura para os núcleos operacionais das respectivas propostas. Entretanto, não usou desse mesmo critério para o Rede Terra e nem para a Cáritas.

f) Aprovação das propostas técnicas da Cáritas e da Emater com divergências em relação ao estabelecido na Chamada Pública nº 01/2010

A manifestação da unidade de que há necessidade de ajustes na proposta da Emater-DF confirma que houve falhas por parte da comissão de seleção quando atribuiu a pontuação máxima à proposta da Emater-DF, não obstante esta apresentar algumas desconformidades com o edital da Chamada Pública nº 01/2010.

Em relação à elaboração PRONAF/PNAE/PAA, não obstante a justificativa da Emater/DF, verifica-se que a proposta da Emater/DF previa a elaboração de 50 Projetos PRONAF/PAA/PNAE (fls. 22 do Processo 54700.002811/2010-67, correspondente à fl. 19 da proposta da Emater/DF), conforme a seguir:

Andamento	Realizadas	Meses
Elaboração Projetos Pronaf/PAA/PNAE (50)	50	3º ao 12º mês

O quadro a seguir apresenta os valores para cada atividade em relação à Chamada Pública e a proposta da Emater/DF que demonstra as divergências em termos financeiros:

Atividade	Chamada Pública		Proposta Emater	
	Nº	Valor (R\$)	Nº	Valor (R\$)
Visitas	882	127063,13	882	127063,13
PRA	5	106347,35	-	-
Atualização de PRA	-	-	11	106347,35
Projetos PRONAF	39	14450,05	50	11271,04

Oficinas	36	84039,79	50	84039,79
Cursos	12	43840,5	12	43840,5
Excursões	1	3313,55	3	3313,5
Reuniões	252	95079,6	252	95079,6
Dia de Campo	6	15442,68	6	15442,68
Atividades Complementares	125	25311,19	125	25311,19
Tributos+ Administração (13,454%)		65664,41		68843,42
		580552,25		580552,25

Verifica-se que, em termos de montante, a proposta da Emater é tal qual a Chamada Pública (R\$ 580.552,25). Mas quando se analisa as metas individualmente, verificam-se diferenças entre a proposta técnica da Emater e o “detalhamento das metas” da Chamada Pública, nos itens “elaboração de Projetos” e “tributos e administração”. Essa diferença foi resolvida pela SR(28)/DFE quando da publicação no DOU do Aviso de Retificação. Entretanto, não foi apontada quando da análise da proposta.

Quanto à informação de que a Cáritas realizou correções do cronograma físico financeiro, conforme fls. 143, verifica-se que isso ocorreu após a avaliação da proposta, sendo que esta se apresentava de forma diferente ao estabelecido no edital da Chamada Pública no tocante à meta 5 (fls. 18 do Processo 54700.002818/2010-89). Registra-se que a correção ocorreu apenas no tocante à meta 5 e não no valor das demais atividades, conforme comentado a seguir.

Quanto aos valores das atividades/metast, em que pese a afirmação da SR(28)/DFE de que não houve alteração no valor total do Lote 04 – Unai I (R\$ 705.749,45), tem-se, entretanto, alteração no valor das atividades com remanejamento de recursos financeiros entre as mesmas, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Atividades	Chamada Pública			Proposta Cáritas		% (*)
	Unid.	Valor Unitário	Valor Total	Valor Total	Valor Unitário	
Projetos PRONAF	41	R\$ 328,81	R\$ 13.481,21	R\$ 13.750,96	R\$ 319,79	(**)
Projetos PAA/PNAE	2	R\$ 580,53	R\$ 1.161,06			(**)
Cursos	16	R\$ 3.574,62	R\$ 57.193,84	R\$ 45.755,28	R\$ 2.859,71	80
Reuniões	274	R\$ 364,77	R\$ 99.946,98	R\$ 112.638,65	R\$ 411,09	112,69
Dia de Campo	8	R\$ 2.542,28	R\$ 20.338,21	R\$ 18.304,38	R\$ 2.288,05	90
Atividades Complementares	176	R\$ 194,84	R\$ 34.245,42	R\$ 41.094,48	R\$ 233,49	120
Tributos	1	R\$ 61.047,33	R\$ 61.047,33	R\$ 55.960,08	R\$ 55.960,08	

(*) Percentual de variação entre o valor unitário apresentado na proposta da Cáritas e o valor unitário estabelecido na Chamada Pública;

(**) Impossível calcular tendo em vista que a Cáritas não considerou os projetos de forma separada.

Como se pode observar, as alterações ocorreram no valor unitário das atividades elencadas na tabela acima, com agravante que a Cáritas considerou igual a elaboração de Projetos PRONAF/PAA/PNAE. Ao proceder assim, a Cáritas, bem como a SR(28)/DFE, não levou em consideração as normas editadas pelo INCRA-Sede no tocante às Chamadas Públicas.

O item 5.5 da Nota Técnica/INCRA/DD/Nº 01/2010, de 19/11/2010, dispõe que “a composição dos valores dos serviços de ATES de uma Chamada Pública estão regulamentados através do Art. 3º e Anexo I da Portaria/INCRA/P/Nº 581 de 21 de setembro de 2010” (sic), no tocante aos parâmetros técnicos para ATES.

Já o Sub-anexo V da Chamada Pública (Composição dos Custos) estabeleceu os custos das atividades por lote, levando em consideração a especificidade de cada atividade relacionada à respectiva meta,

como valor da hora técnica (R\$ 35,96), valor do km rodado (R\$ 0,85), a duração das atividades em horas, o tempo de planejamento de cada atividade, o tempo de deslocamento da equipe até o assentamento, o custo do transporte para o deslocamento dos assentados, o custo da despesa com alimentação, etc. Ou seja, o valor dessas variáveis para cada meta já estavam definidas, conforme demonstrado no quadro a seguir para as metas 3 e 10:

Descrição		PRONAF (meta 3)	PNAE/PAA (meta 10)
A	Nº de Projetos	41	2
B	Tempo de planejamento	0,50 h	1,00 h
	Tempo de pesquisa a campo	2,00 h	4,00 h
	Tempo de pesquisa escritório	1,00 h	4,00 h
	Deslocamento (ida e volta)	0,50 h	2,00 h
	Tempo de sistematização	2,00 h	2,00 h
	Tempo dispendido/projeto	6,00 h	13,00 h
C	Valor de 01 hora técnica	R\$ 35,96	R\$ 35,96
D	Custo do Km rodado	R\$ 0,85	R\$ 0,85
	Distância média NO/PA (ida/volta)	120 km	120 km
	Distância média percorrida no PA	13 km	13 km
	Distância total percorrida/dia	133 km	133 km
	Custo do deslocamento/projeto	R\$ 113,05	R\$ 113,05
E	Custo/projeto	R\$ 328,81	R\$ 580,53
F	Custo Total	R\$ 13.481,21	R\$ 1.161,06

A meta 03 destina-se a elaboração de Projetos Técnicos para o PRONAF (A, A/C, Mulher e Jovem), sendo considerada uma atividade de caráter individual (item 5.2 do Anexo II – Caracterização e Detalhamento das Metas), executada por meio de visitas. Está diretamente ligada às ações de cunho produtivo, social ou ambiental e tem por finalidade o fortalecimento da unidade familiar na sua relação com a unidade produtiva no espaço físico do lote.

A meta 10, por sua vez, destina-se a elaboração e aprovação de Projetos Técnicos para o acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), sendo considerada uma atividade de caráter coletivo (item 5.3 do Anexo II – Caracterização e Detalhamento das Metas). Está relacionada com as metas estabelecidas para as ações técnicas, sociais, ambientais e de integração das políticas públicas e programas do INCRA.

Logo, esses projetos não se confundem. Entretanto, a Cáritas, ao atribuir um valor para as duas metas, não considerou as especificidades, características e necessidades das duas metas, que são diferentes, e igualou a quantidade de horas técnica dispendidas por projeto. Com isso, feriu o estabelecido no edital da Chamada Pública.

No dia 29/02/2012 foi publicado no DOU nº 41 Aviso de Retificação à cláusula quinta do Contrato nº 03/2011, corrigindo os valores das metas no referido contrato. Entretanto, mantemos a constatação dado que o questionamento reside na aprovação de proposta técnica em desconformidade com o estabelecido no edital da Chamada Pública nº 01/2010.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomendamos à SR(28)/DFE fazer gestão junto à Rede Terra no tocante à constituição da equipe técnica que está executando o Contrato nº 02/2011, tendo em vista que os comprovantes de registro dos profissionais nos respectivos conselhos de classe não guardam conformidade com a equipe arrolada pelo instituto quando da sua habilitação à Chamada Pública, bem como comprovar a substituição de

C.E.M.C. (CPF ***.235.900-**) por profissional de qualificação técnica equivalente, apresentando parecer técnico de aprovação do técnico substituto, conforme determina a legislação.

Recomendação 2:

Recomendamos à SR(28)/DFE instar a Emater-DF a comprovar que os técnicos P.R.S. (Matrícula 770-6), A.S.N. (Matrícula 782-X), R.F.R.A. (Matrícula 516-), E.A.C. (CPF ***.950.751-**), J.O.S. (Matrícula 795-1), C.A.M.C. (Matrícula 257-7), B.M.R. (Assessor Técnico da Emater-DF), M.R.S.M. (Matrícula 851-6) e S.M.G. (Coordenadora de Gestão Ambiental da Emater-DF) estão, efetivamente, registrados nos respectivos Conselhos Profissionais Oficiais de Classes, visando assim cumprir exigência da Chamada Pública nº 01/2010.

Recomendação 3:

Recomendamos à SR(28)/DFE promover a capacitação dos servidores indicados para participarem da Comissão Especial de Seleção de Entidades de ATES de Chamadas Públicas a serem realizadas no âmbito da SR(28)/DFE, a fim de evitar a reincidência das falhas apontadas.

Recomendação 4:

Instituir controles internos na SR-28 com o intuito de emitir Parecer Técnico quando da alteração de equipes técnicas de prestadoras de serviços de ATES contratadas; quando da análise das propostas de ATES, estribar-se em todas as exigências do edital da Chamada Pública de modo à comprovação do registro dos profissionais indicados pelo proponente nos respectivos Conselhos Oficiais de Classe; e não validar propostas técnicas de empresas participantes das Chamadas Públicas a serem realizadas no âmbito da SR(28)/DFE quando estas se mostrarem divergentes do estabelecido no edital das Chamadas Públicas.

8.1.1.3. Constatação

Falhas na execução contratual da Chamada Pública 01/2011: alteração injustificada da composição da equipe técnica de profissionais após assinatura do Contrato e ausência de análise e aprovação pela SR(28)/DFE; execução física de metas de forma contrária ao estabelecido na Chamada Pública nº 01/2010 (Prejuízo potencial de R\$ 14.448,62); emissão de Pareceres Técnicos atestando a execução física do Contrato nº 03/2011 baseada em documentação comprobatória incompleta; aceitação e validação de 04 Notas Fiscais com descrição genérica dos serviços prestados, no montante de R\$ 252.754,82, bem como ausência dos Demonstrativos de Cálculos no pagamento das Notas Fiscais; pagamento indevido de tributos e de taxa de administração, no montante de R\$ 16.142,21, em relação ao contrato com a Emater/DF; execução de atividade complementar (meta 19) sem relação com o objeto do contrato nº 003/2011, gerando prejuízo de R\$233,49.

a) Alteração injustificada da composição da equipe técnica de profissionais após assinatura do Contrato e ausência de análise e aprovação da alteração da equipe técnica pela SR(28)/DFE

A análise dos Processos 54700.002811/2010-67 e 54700.002818/2010-89 revelou que tanto a Emater/DF como a Cáritas, após a assinatura dos contratos, alteraram a equipe de profissionais originalmente indicados que as habilitaram na Chamada Pública nº 01/2010, conforme a seguir relatado.

O Contrato nº 01/2011 foi celebrado em 08/04/2011 entre a SR(28)/DFE e a Emater-DF para prestação de serviços de ATER e elaboração de PDA/PRA ao Lote 12 – Planaltina de Goiás (GO). No dia 19/04/2011, a Emater/DF, por email, encaminhou “relação dos técnicos que irão executar as atividades de ATER nos assentamentos da SR28 no Goiás” (fls. 971 a 974). Observa-se que houve alteração na equipe 1, incluídas as iniciais dos nomes de pessoas a fim de preservá-las:

Técnicos que saíram da equipe 1 (fls. 13 e 14)	Técnicos que entraram na equipe 1 (fls. 971 a 974)
L.S.C. (CREA 1.029/*)	R.P. (matrícula 805-2)
V.O.F.M. (CPF ***.986.721-**) (CPF ***.077.921-**)	A.L.R. (CPF ***.079.851-**) S.A.L.
R.G.M.C.O. (CREA 12.206/*)	G.T.F. (CPF ***.650.131-**) C.C. (CPF ***.446.161-**)
Técnicos que saíram da equipe 2	Técnicos que entraram na equipe 2
S.D.O. (matrícula 355-7)	L.C.B.F. (CPF ***.860.081-**)
J.V.B.P. (matrícula 412-X)	R.F.R.A. (Matrícula 516-9)

No dia 25/04/2011, o Núcleo de ATER da SR (28)/DFE solicitou o envio, em caráter de urgência, dos currículos de R.P. (matrícula 805-2), S.A.L., G.T.F. (CPF ***.650.131-**), C.C. (CPF ***.446.161-**), L.C.B.F. (CPF ***.860.081-**) e R.F.R.A. (Matrícula 516-9) para que fossem inseridos no SIATER.

Em que pese tal solicitação, verificou-se que foram apresentados os currículos de C.C. (CPF ***.446.161-**) e de A.L.R. (CPF ***.079.851-**), faltando a apresentação dos demais para efeito de comprovação da qualificação técnica da equipe, conforme determina a Chamada Pública (fls. 976 a 979 e 983 a 988).

Além dos técnicos arrolados na tabela acima, foi apresentado o currículo de D.R.A. (fls. 980 a 982), que não constou da listagem da Emater/DF como substituindo integrante da equipe anterior e a Emater/DF não informou em qual equipe ela foi enquadrada, se Ates ou se PDA/PRA. Portanto, não é possível afirmar com segurança que tal profissional está efetivamente compondo a equipe técnica da Emater para prestar serviços de assistência técnica e extensão aos projetos de assentamentos pertencentes ao Lote 12 (Planaltina de Goiás).

Verificou-se, ainda, não constar do processo a justificativa da contratada para a alteração da equipe de profissionais que fundamentou a primeira qualificação técnica da Emater.

Em face da ausência da totalidade dos currículos dos profissionais que ingressaram nas equipes 1 e 2, não é possível afirmar que essa alteração não trouxe prejuízo para a qualificação técnica das equipes 1 e 2, bem como se a substituição ocorreu por profissionais de experiência equivalente ou superior a que existia inicialmente, como determina a legislação.

Além disso, de acordo com a lista de presença da Reunião de Fomento e Assessoramento a Grupo de Mulheres (meta 16) realizada no dia 11/07/2011 no PA Colônia II (fl. 1050), verificou-se que na Coordenação dessa reunião estava profissional que não fazia parte da equipe técnica arrolada na proposta técnica que habilitou a Emater na Chamada Pública nº 01/2011, assim como posteriores alterações da referida equipe técnica.

O Contrato nº 03/2011 foi firmado com a Cáritas no dia 14/04/2011 e publicado no DOU nº 76 de 20/04/2011. No dia 29/04/2011, conforme o email da Cáritas (fls. 158 e 159), a equipe de profissionais foi totalmente alterada, a exceção de H.S.V. (CPF ***.405.826-**).

No dia 05/05/2011 a Cáritas apresentou o requerimento da substituição desses profissionais, alegando, como justificativa, o tempo decorrido entre a proposta da Cáritas (dez/2010) e o início dos trabalhos, previsto para mai/2011, e que os profissionais substituídos conseguiram outras oportunidades de trabalho em outras organizações. (fls. 160 – 175)

No dia 02/06/2011, a Cáritas fez novo requerimento de substituição da profissional R.R.C.P. (CPF ***588.666-**). A motivação alegada para tal substituição foi a desistência do cargo, por parte da profissional, por ter recebido “uma promoção” em seu trabalho atual (fls. 177 e 178).

Não foram localizadas nos processos as análises e as aprovações pela SR(28)/DFE das substituições dos profissionais ora requeridas pelas empresas contratadas, em descumprimento ao § 10 do Art. 30 da Lei 8.666/93, transcrito a seguir:

“Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)”

b) Execução física de metas de forma contrária ao estabelecido na Chamada Pública nº 01/2010 (Prejuízo potencial de R\$ 14.448,62)

No tocante à execução física dos Contratos nº 01/2011 (Emater/DF) e 03/2011 (Cáritas), a análise documental evidenciou que as metas a seguir descritas foram realizadas de forma diversa da estabelecida na Chamada Pública 01/2010:

1 – Contrato nº 01/2011 – Emater/DF

a) a meta 04 (planejamento inicial) foi executada nos 11 Projetos de Assentamentos listados no Lote 12 no período de 26/05/2011 a 17/06/2011 mediante a realização de reuniões cuja duração foi, em média, de 04 horas. Entretanto, a Chamada Pública 01/2010 estabelece que essa meta deve ser realizada por meio de Oficinas, com duração de 16 horas; e

b) a meta 16 (Reunião de Fomento e Assessoramento a Grupo de Mulheres) realizada no dia 11/07/2011 no PA Colônia II teve a duração de 02(duas) horas. No entanto, a Chamada Pública estabelece que a duração das reuniões é de 04 (quatro) horas.

2 – Contrato 03/2011 (Cáritas)

a) Segundo Relatório Técnico/Fotográfico, as **metas 16 e 17** (Reunião de Fomento e Assessoramento a Grupos de Mulheres e Reunião de Fomento e Assessoramento a Grupo de Jovens) foram realizadas conjuntamente na sede do **PA Campo Verde** no dia 20/07/2011, contrariando a forma estabelecida na Chamada Pública nº 01/2010, pois as reuniões deveriam ser realizadas separadamente (fls 821 a 830);

b) Segundo Relatórios Técnicos/Fotográficos, a Cáritas para cumprimento da **meta 4** realizou 10 reuniões de planejamento inicial (fls. 186 a 287 e 304 a 333). Segundo a referida Chamada Pública, essa meta deveria ser executada por meio de oficina. As reuniões têm duração de 04 horas, enquanto as oficinas 16 horas (02 dias de 08 horas);

c) Segundo Lista de Presença às fls. 975 a 980 do Processo, as **metas 15** (associativismo) e **16** (grupo de mulheres) foram realizadas pelos técnicos A.P.R.R (CPF ***.043.156-**), A.L.M.C (CPF ***262.656-**) e H.S.V. (CPF ***.405.826-**) na Escola Municipal Leão Rocha no **PA Nova Califórnia** no dia 20/08/2011. Essa forma contrariou o estabelecido na Chamada Pública nº 01/2010, pois as reuniões deveriam ter duração de 7h cada, o que significa que não poderiam ter sido dadas no mesmo dia e pelos mesmos técnicos. Conforme fl. 974, a reunião relativa à meta 15 iniciou às 13 horas e encerrou às 16 horas;

d) Segundo Relatório Técnico/Fotográfico e Lista de Presença constantes às fls. 910 a 925, verificou-se que foi realizado no PA Curral do Fogo nos dias 24 e 25/08/2011 o “Curso sobre Suplementação de Bovinos na Época Seca e Manejo e Conservação do Solo”, classificada pela Cáritas como meta 7. A Chamada Pública estabelece que a **meta 7** será mediante a realização de “Curso sobre Atividade Produtiva com duração de 16 horas”, enquanto que a **meta 13** será efetivada mediante a realização de “Dia de Campo” com duração de 01 dia, especificamente sobre o tema “Manejo e Conservação de

Solos. Não obstante essa determinação, tem-se que os dois temas foram realizados conjuntamente e que o segundo tema não foi na forma de “Dia de Campo”;

e) Segundo Relatórios Técnicos/Fotográficos, a Cáritas realizou as metas indicadas no quadro a seguir nos seguintes dias:

Meta	PA	Data da Reunião
15 (Reunião de Assessoramento a Associações)	Canabrava	11/08/11
		19/08/11
16 (Reunião de Assessoramento para grupo de mulheres)	Campo Verde	20/07/11
		18/08/11
	Vazante	12/08/11
		18/08/11
	Nova Califórnia	20/08/11
		27/08/11

Dessa forma, verifica-se que nos PA's indicados foram feitas 02 reuniões no mesmo bimestre, sendo que nos PA's Vazante, Canabrava e Nova Califórnia as reuniões foram no mesmo mês com espaço de 6 e 7 dias respectivamente, descumprindo, assim, o estabelecido na Chamada Pública, pois as metas 15 e 16 deveriam ser realizadas 01 reunião a cada bimestre.

f) no dia 18/08/2011 foi realizada no PA Curral do Fogo a 1ª Reunião sobre Saúde (meta 14) e no PA Vazante a Reunião de Assessoramento para grupo de mulheres (meta 16). Foram responsáveis por essa reunião os técnicos A.P.R.R (CPF ***.043.156-**), A.L.M.C (CPF ***.262.656-**) e H.S.V. (CPF ***.405.826-**), conforme fls. 949 a 955 e 1034 a 1042 do Processo 54700.002818/2010-89. Foi verificado que, nesse mesmo dia, em cumprimento à meta 2, foram realizadas visitas técnicas individuais aos agricultores J.S. (fl. 1264) e E.R.P. (fl. 1270) pelo técnico A.L.M.C (CPF ***.262.656-**), a M.A.S. pelo técnico H.S.V. (CPF ***.405.826-**), (fl. 955 e 1265), a T.S.S. pela técnica A.P.R.R (CPF ***.043.156-**) (fl. 955 e 1266).

Considerando que a Chamada Pública estabelece que serão despendidas 07 horas por dia para cada reunião e as visitas técnicas 03 horas cada, pode-se concluir não ser possível, tecnicamente, esses eventos terem ocorrido no mesmo dia e pelos mesmos técnicos, porém em Projetos de Assentamentos diferentes, conforme informado nos respectivos relatórios, dado que as fotografias das reuniões evidenciam que as mesmas foram tiradas durante o dia.

g) a análise da documentação comprobatória da execução física da meta 2 demonstrou que os técnicos relacionados na tabela a seguir realizaram visitas nos dias indicados em quantidade superior ao estabelecido na NOTA TÉCNICA/INCRA/nº 01/2010, de 19/11/2010 que limitou de nº de 04 visitas técnicas/dia:

Data	PA	Técnico	Nº de visitas	
			Realizadas/dia	Excedentes/dia
29/05/12	Canabrava	A.L.M.C (CPF ***.262.656-*)	5	1
07/06/12	Santa Clara do Furadinho	E.C.R. (CPF ***.450.696-*)	6	2
		J.J.C. (Registro Profissional CREA-MG ***.0000045251)	5	1
09/06/12	Nova Califórnia	E.C.R. (CPF ***.450.696-*)	5	1
		R.S.S. (CPF ***.280.426-*)	5	1
		J.J.C. (Registro Profissional CREA-MG ***.0000045251)	5	1
		F.B.S. (CPF ***.606.291-*)	5	1
		A.L.M.C (CPF ***.262.656-*)	6	2

		J.A.M. (CRESS/MG 14069)	5	1
		H.S.V. (CPF ***.405.826-**))	5	1
14/06/12	Renascença	E.C.R. (CPF ***.450.696-**))	5	1
		J.A.M. (CRESS/MG 14069)	5	1
		H.S.V. (CPF ***.405.826-**))	5	1
		R.S.S. (CPF ***.280.426-**))	5	1
15/06/12	Vazante	J.J.C. (Registro Profissional CREA-MG **,0000045251)	8	4
		E.C.R. (CPF ***.450.696-**))	5	1
		F.A.B. (CPF ***.145.451-**))	9	5
		J.A.M. (CRESS/MG 14069)	5	1
		F.B.S. (CPF ***.606.291-**))	5	1
		A.L.M.C (CPF ***.262.656-**))	5	1
		H.S.V. (CPF ***.405.826-**))	5	1
16/06/12	Curral do Fogo	A.L.M.C (CPF ***.262.656-**))	5	1
17/06/12	Campo Verde	F.B.S. (CPF ***.606.291-**))	5	1
		E.C.R. (CPF ***.450.696-**))	6	2
17/06/12	Curral do Fogo	H.S.V. (CPF ***.405.826-**))	5	1
		A.L.M.C (CPF ***.262.656-**))	6	2
27/06/12	Paraíso	J.J.C. (Registro Profissional CREA-MG **,0000045251)	6	2
		R.S.S. (CPF ***.280.426-**))	5	1
		E.C.R. (CPF ***.450.696-**))	5	1
28/06/12	Paraíso	E.C.R. (CPF ***.450.696-**))	5	1
29/06/12	Curral do Fogo	R.S.S. (CPF ***.280.426-**))	5	1
30/06/12	Curral do Fogo	H.S.V. (CPF ***.405.826-**))	6	1
		A.P.R.R (CPF ***.043.156-**))	6	2
		A.L.M.C (CPF ***.262.656-**))	6	2
05/07/12	Curral do Fogo	R.S.S. (CPF ***.280.426-**))	6	2
		F.B.S. (CPF ***.606.291-**))	5	1

c) Emissão de Pareceres Técnicos atestando a execução física do Contrato nº 03/2011 baseada em documentação comprobatória incompleta ou ausente

Em face da execução física do Contrato nº 03/2011, a Prefeitura Municipal de Paracatu (MG) emitiu as Notas Fiscais de Serviço nº 057790, 058123, 058504 e 058879, que totalizaram R\$ 252.754,82.

Para pagamento dessas Notas Fiscais, foram emitidos Pareceres Técnicos que constam às fls 381 a 383, 764, 874 e 875, e 1287 e 1288 do Processo 54700.002818/2010-89, que informam que a contratada apresentou Relatórios Técnicos Fotográficos, Atas, Listas de Presença e Relatórios Físicos Individuais.

Fundamentados nessa documentação, os pareceres validaram a execução física da Cáritas e sugeriram o pagamento das notas fiscais apresentadas, o que foi efetivado pelas Ordens Bancárias nºs 2011OB800776, 2011OB800888, 2011OB801156 e 21011OB801349, totalizando R\$ 252.754,82.

Entretanto, a análise da documentação apontada evidenciou que a validação técnica pela SR(28)/DFE baseou-se em documentação incompleta ou até mesmo ausente, conforme eventos descritos a seguir:

a) Reunião de Planejamento para cumprimento da meta 4 e parte da meta 1 realizada no dia 03/06/2011 no PA Curral do Fogo: ausência no Processo da Lista de Presença. Ao ser solicitada cópia da lista de presença, a mesma apresentou-se faltando a 6ª folha, pois a numeração pula do nº 47 para o nº 58 (fls. 327-333);

b) Reunião de Comercialização PAA e PNAE, realizada no dia 15/07/2011 no PA Papamel: lista de presença faltando 02 folhas, pois foi observado que a 1ª folha termina com o número 07 e a 2ª folha começa com o número 38 (fls 776 e 777);

c) Reunião de Assessoramento a Associação (meta 15) realizada no dia 14/07/2011 no PA Santa Clara do Furadinho: lista de presença faltando a 2ª folha, tendo em vista que a numeração pula do nº 07 para o nº 18 (fls. 818-819);

d) Reunião de Assessoramento Técnico para formalização de grupo de mulheres do PA Renascer (meta 16), realizada no dia 09/08/2011: lista de presença ausente do Processo (fls 1010 a 1014);

Foi verificado, ainda, que a SR(28)/DFE também validou os Relatórios Físicos de Atividades Individuais discriminados a seguir, sendo que a análise de tais Relatórios evidenciou que os mesmos foram alterados em momento posterior às visitas, após assinatura dos mesmos pelos entrevistados:

a) O Relatório constante às fls. 289 comparado ao Relatório às fls. 405, não obstante referirem-se ao mesmo agricultor e à mesma visita técnica realizada no dia 01/06/2011, verifica-se que o segundo foi alterado o nº do lote e acrescentado o carimbo do técnico entrevistador;

b) O Relatório constante às fls. 302 comparado ao Relatório às fls. 406, não obstante referirem-se ao mesmo agricultor e à mesma visita técnica realizada no dia 01/06/2011, verifica-se que no segundo foi acrescentado o nº DAP/RB;

c) O Relatório que consta às fls. 296 comparado com o da fl. 399, não obstante referirem-se ao mesmo agricultor e à mesma visita técnica realizada no dia 29/05/2011, constatou-se no segundo foram acrescentados o nº do lote, o nº DAP/RB, a situação do lote, bem como o carimbo do técnico entrevistador;

d) O relatório constante às fls. 292 comparado com o da fls. 409, observou-se que enquanto o 1º não traz qualquer identificação do entrevistado, apenas o nº do lote (17) e a assinatura do entrevistado, no 2º foram acrescentados o nº do contrato (003/2011), o nome do entrevistado, o CPF, o nº DAP/RB, a situação do lote, bem como o carimbo do técnico entrevistador.

d) Aceitação e validação de 04 Notas Fiscais com descrição genérica dos serviços prestados, no montante de R\$ 252.754,82, bem como ausência dos Demonstrativos de Cálculos no pagamento das Notas Fiscais

Em relação à execução física do Contrato nº 03/2011 pela Cáritas, referente aos 4 (quatro) primeiros meses, foram emitidas pela Prefeitura de Paracatu(MG) as Notas Fiscais de Serviços relacionadas a seguir:

Pagamento	Nota Fiscal	Descrição dos Serviços Prestados	Valor (R\$)
1ª Parcela	057.790 (20/06 /2011)	Serviços de Ates, incluindo 1ª etapa elaboração dos PRA ref. meta 1, oficinas de planejamento iniciais, ref. meta 4 e custos administrativos, correspondente 1ª parcela maio/ 2011.	84912,62
2ª Parcela	058.123 (13/07 /2011)	Serviços de ATES incluindo 2ª etapa elaboração dos PRA: ref. meta 01, visitas técnicas individuais/ref. Meta 02 e custos administrativos. Correspondente a 2ª parcela jun/2011	117108,61
3ª Parcela	58.504 (12/08 /2011)	Serviços de Ates incluindo atividades referentes às metas 09,12, 16,17,19 e custos administrativos correspondentes a 3ª parcela Julho/2011”	11829,75
4ª Parcela	58879 (15/09 /2011)	Serviços de ATES incluindo atividades referentes às metas 02,06, 07,09,12,14,15, 16 e 19 e custos administrativos correspondentes 4ª parcela agos/2011	38903,84

Montante Pago	252754,82
----------------------	------------------

Fonte: fls. 379, 748, 865 e 1277 do Processo

Constata-se que a descrição dos serviços prestados contida em cada Nota Fiscal apresenta-se de forma genérica, pois não discrimina a quantidade dos serviços realizados, o valor unitário de cada um, os custos administrativos, etc, impossibilitando a validação dos valores e quantidades cobrados. Mesmo assim, a SR(28)/DFE acatou tais Notas Fiscais.

Verificou-se, ainda, que nas Notas Fiscais acima foram cobradas taxas de administração sobre metas não realizadas, bem como não constou as despesas com tributos.

Além disso, não foi localizado no Processo 54700.002818/2010-89 os demonstrativos de Cálculos que serviram de base para emissão e pagamento das referidas Notas Fiscais.

Não obstante o comentado, observamos que a SR(28)/DFE atestou, mediante emissão de Parecer Técnico favorável, e efetuou os pagamentos de todas as notas fiscais, conforme cobrado pela entidade.

e) Pagamento indevido de tributos e de taxa de administração, no montante de R\$ 16.142,21, em relação ao contrato com a Emater/DF

No dia 20/07/2011, por meio do Ofício Nº 546/2011, a EMATER-DF enviou à SR(28)/DFE a Fatura nº 001/2011, no valor de R\$ 26.183,85 relativa ao Contrato nº 01/2011. O pagamento da fatura foi efetuado pela Ordem Bancária nº 2011OB801150, de 25/08/2011. Os serviços descritos nessa fatura como executados são:

- a) 11 reuniões de planejamento inicial com apresentação da proposta e da equipe (meta 04), no valor R\$ 4.150,30;
- b) 06 excursões à Agrob Brasília (meta 08), no valor de R\$ 3.313,50;
- c) 01 reunião de organização de grupos de mulheres (meta 16), no valor de R\$ 377,30; e
- d) 03 reuniões relativas a “Atividades Complementares”, no valor de R\$ 1.131,90.

Além disso, foi cobrado nessa fatura o valor de R\$ 17.210,85 referente a “Tributos e Administração” dos 03 primeiros meses. Esse valor representa 65,73% do valor da fatura. Ou seja, no pagamento dessa Nota Fiscal não foram observados os percentuais previstos na Chamada Pública, que estabelece 3% para custos administrativos e 8,65% para tributos, sendo, assim, considerado indevido o pagamento, pois foram pagos mais por tributos e taxa de administração do que por serviços efetivamente realizados.

Verificou-se que a SR(28)/DFE não reteve o valor relativo aos tributos em descumprimento à legislação que trata sobre o assunto. Ademais, não há informações de quais os tributos estão incidindo sobre a execução desse contrato.

f) Execução de atividade complementar (meta 19) sem relação com o objeto do contrato nº 003/2011

Da análise da documentação comprobatória da execução física do Contrato nº 003/2001 (Processo 54700.002818/2010-89), foi observado que a equipe da Cáritas participou no dia 24/05/2011 do “IV Congresso e XVIII Assembléia da Cáritas Brasileira”, realizada, onde se tratou da identificação das prioridades das atividades e metas do quadriênio da Cáritas Diocesana Brasileira (fls. 843 a 848). Esse evento foi enquadrado na meta 19 (atividades complementares).

Entretanto, o objetivo desse evento (“Realizar capacitação entre às Cáritas Diocesana regionais para identificar as prioridades das atividades e Metas do Quadriênio da Cáritas Diocesana Brasileira”) não guarda relação com o objetivo da Chamada Pública e nem com o contrato 003/2011, bem como não se enquadra com a descrição de “Atividade Complementar”.

Causa:

Falhas na atuação dos servidores que atestaram e validaram a execução física dos contratos 01/2011 (Emater/DF) e 03/2011 (Cáritas):

- a) Chefe do Serviço de Desenvolvimento (SR-28/D2) e Chefe da Divisão de Desenvolvimento, que emitiram os Pareceres Técnicos validando a execução física da Cáritas (fls. 381/383, 764, 874/875 e 1287/1288 do Processo 54700.002818/2010-89) e Emater (fls. 1108/1109 do Processo 54700.002811/2010-67);
- b) Chefe do Serviço de Desenvolvimento (SR-28/D2) que deu “VISTO” na Nota Fiscal 057.790, e Chefe da Divisão de Desenvolvimento que “Atestou” a Nota Fiscal;
- c) Chefe da Divisão de Administração que à fl. 385 (item 5) afirmou que “considerando que o comprovante da despesa (NF. 057.790) foi emitido de acordo com as cláusulas contratuais” (sic) e, ao analisar os documentos, não verificou os tributos passíveis de retenção, conforme determinação da Nota Técnica Conjunta DD/DA/01/2011; e
- d) o Superintendente que autorizou o pagamento como Ordenador de Despesa;

Falta de capacitação dos servidores responsáveis pelos contratos de ATER no tocante ao monitoramento e fiscalização da execução dos mesmos, bem como o desconhecimento das rotinas internas estabelecidas pelo Incra/Sede no tocante ao atesto e validação das notas fiscais comprobatórias da prestação de serviço e da legislação sobre tributos;

Falhas na fiscalização e acompanhamento da execução física dos serviços de ATER celebrados no âmbito da SR(28)/DFE que não avaliaram e aprovaram, tempestivamente, a alteração da composição das equipes técnicas de profissionais da Emater-DF e da Cáritas para a execução dos Contratos nºs 01/2011 e 03/2011; e

Falta de rotinas internas de orientação dos servidores responsáveis pelos contratos de ATER no tocante ao atesto e validação das notas fiscais comprobatórias da prestação de serviço.

Manifestação da Unidade Examinada:**a) Alteração injustificada da composição da equipe técnica de profissionais após assinatura do Contrato e ausência de análise e aprovação da alteração da equipe técnica pela SR(28)/DFE**

Em resposta às Solicitações de Auditoria nº 201111166/003 e 201111166/005 que questionaram as alterações da equipe técnica da Emater/DF, por meio da INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº011/2011, capeada pelo OFÍCIO/INCRA/SR 28 – DFE/GAB/Nº 1689, de 09/11/2011, a SR(28)/DFE informou que:

a) “encaminhou à Emater/DF através do ofício de nº/INCRA/SR-28/G/Nº1160, de 04/11/2011, (cópia em anexo) solicitando os devidos esclarecimentos no prazo de 05(cinco) dias úteis.” (sic)

b) “A participação de terceiros, estranhos ao texto do contrato firmado entre o INCRA e a empresa, não produz impacto financeiro no instrumento citado, pois o valor definido para pagamento da atividade é fixo e não varia de acordo com a composição da equipe de coordenação ou de instrutores que executam a atividade. Todavia a adequação da equipe com aproveitamento de profissional de perfil multidisciplinar visando o melhoramento do tema a ser socializado com o público alvo não diverge do objetivo principal da atividade proposta/executada, mas o enriquece.” (sic)

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201111166/008 (05/01/2012), a SR(28)/DFE encaminhou o OFÍCIO/INCRA/SR(28)/D/Nº 01, de 12/01/2012, capeando a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº001/2012, na qual apresentou os seguintes esclarecimentos:

“Para o Núcleo Operacional do lote 12, da Chamada Publica 01/2010 a quantidade de profissionais para a execução dos serviços estava previsto um quantitativo de técnicos qualificados para a prestação de serviço de Assessoria Técnica Ambiental e Social Ates para atender 441 famílias de assentados do PNRA, sendo: 02 técnicos de nível superior e 03 de nível médio, nas áreas de Ciência Agrárias, Social, Ambiental ou Econômica e para os trabalhos de elaboração de PDA/PRA um quantitativo extra de 04 profissionais técnicos de nível superior. (sic)

A EMATER/DF em sua proposta apresenta um quantitativo superior aquele previsto na Chamada Publica fls. 13/14 do processo administrativo de nº54700.002811/2010-67, para a prestação de serviços de ATES, sendo cinco técnicos de nível superior (02 engenheiros agrônomos, 01 Médico Veterinário e 01 Zootecnista) e cinco de nível médio (03 técnicos em Agropecuária e 02 técnicas em Economia Domestica), para a elaboração de PDA/PRA 04 técnicos de nível superior, todos com seus respectivos currículos às fls. 60 a 126 e 128 a 172. (sic)

Desse total de técnicos apresentados na proposta para a prestação de serviços de ATES, dois técnicos de nível médio (1 Técnico em Agropecuária e 1 em Economia Domestica) e 01 nível superior (Engenheiro Agrônomo) e dois técnicos de nível superior (Médico Veterinário e Eng. Agrônomo), para a elaboração de PDA/PRA foram substituídos. (sic)

Em anexo, relatório de aprovação dos técnicos substituídos com a respectiva inclusão dos mesmos no sistema de acompanhamento de fiscalização da execução dos trabalhos SIATER.”

No MEMORANDO Nº 09/2011, de 24/11/2011, capeado pelo OFÍCIO Nº 758/2011 – PRESI/EMATER-DF, de 25/11/2011, citados pela SR(28)/DFE, verifica-se que a EMATER/DF justificou o seguinte, editado apenas no nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

“a) A EMATER-DF alterou as equipes sugeridas inicialmente para aperfeiçoar o caráter multidisciplinar, ou seja, não só foram feitas algumas substituições por profissionais mais experientes da mesma área, como também foram incluídos profissionais de outras áreas com o intuito de aumentar a qualificação técnica das equipes 1 e 2, assim aprimorar o trabalho a ser desenvolvido. A estrutura das equipes ficou assim constituída:

Equipe Técnica

Nome do Técnico	Profissão	Núcleo Operacional
J.C.G. (CPF ***,766.741-**)	Téc. em Agropecuária	Pipiripau
H.H.R.S. (CPF ***,149.722-**)	Economista Doméstica	Pipiripau
A.S.N. (matrícula 782-X)	Médica Veterinária	Pipiripau
R.P. (matrícula 805-2),	Eng. Agrônomo	Pipiripau
D.R.A. (CPF ***,467.791-**)	Nutricionista	Pipiripau
I.C.S.B. (CPF ***,077.921-**)	Zootecnista	Pipiripau
B.M.M.H. (CPF ***,152.350-**)	Eng. Agrônoma	Brazlândia
M.M.P. (CPF ***,964.590-**)	Médico Veterinário	Brazlândia
L.X.R. (CPF ***,775.561-**)	Téc. Economia Doméstica	Brazlândia
M.R.S.M. (matrícula 851-6)	Eng. Agrônomo	Brazlândia
E.G.P.M. (matrícula 432-4)	Téc. Econ. Doméstica	Sobradinho
L.C.T.R. (CPF ***,689.461-**)	Eng. Agrônoma	Sobradinho
G.T.F. (CPF ***,650.131-**)	Téc. em Agropecuária	Sobradinho
C.C. (CPF ***,446.161-**)	Zootecnista	Sobradinho

Equipe 02: Atividades complementares (PRA/PDA/IDCR)

Nome do Técnico	Profissão	Núcleo Operacional
------------------------	------------------	---------------------------

S.M.G. (Coordenadora de Gestão Ambiental da Emater-DF)	Eng. Agrônomo	Central
P.R.S. (Matrícula 770-6)	Eng. Florestal	Central
L.C.B.F (CPF ***.860.081-**))	Médico Veterinário	Central
R.F.R.A. (matrícula 516-9)	Téc. Economia Doméstica	Central
E.A.C. (CPF ***.950.751-**))	Eng. Agrônoma	Central
J.O.S. (matrícula 795-1)	Eng. Florestal	Central
C.A.M.C. (matrícula 257-7)	Téc. em Agropecuária	Central
C.E.S.G. (CPF ***.246.836-**))	Médico Veterinário	Central
B.M.R. (Assessor Técnico da Emater-DF)	Eng. Agrônomo	Central

Vale ressaltar que na equipe 2 foram acrescentados 05 novos profissionais, sendo: 1 engenheiro agrônomo, 1 médico veterinário, 1 técnico em economia doméstica, 1 engenheiro florestal e 1 técnico em agropecuária. Dessa forma, o trabalho será mais ágil e melhor distribuído entre os profissionais indicados para esta chamada pública e a comunicação entre as diferentes áreas promoverá um ganho na qualidade do serviço prestado.

b) Curriculum Vitae: de todos profissionais que compõem as equipes 1 e 2, ANEXO I;

*f) A coordenação da reunião de Fomento e Assessoramento ao Grupo de Mulheres ficou a cargo da Extensionista B.M.M.H. (CPF ***.152.350-**), com apoio da equipe local, incluindo a Extensionista L.X.R. (CPF ***.775.561-**), que já passou a compor a equipe técnica da Chamada Pública nº01/2010.”*

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201111166/007 (item 15) que questionou as alterações da equipe técnica da Cáritas, por meio da INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº003/2012, de 18/01/2012, capeado pelo OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/D/Nº 4/2012, de 18/01/2012, a SR(28) apresentou a seguinte justificativa para a Cáritas:

“Como é um programa novo de prestação de serviços de ATES, por meio de contratação via Chamada Publica, a princípio é um aprendizagem para a equipe do INCRA, alguns detalhes passam despercebido, neste contexto, a SR constitui o núcleo de ATES, com uso exclusivo de servidores para atender essa demanda e ajustar alguns detalhes, nesse sentido a SR providenciará a análise em caráter de urgência, das substituições da equipe técnica, conforme previsto no art. 30, da lei 8.666/93;” (sic)

b) Execução física de metas de forma contrária ao estabelecido na Chamada Pública nº 01/2010 (Prejuízo potencial de R\$ 14.448,62)

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201111166/005, que questionou a execução física do contrato com a Emater/DF, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR 28 – DFE/GAB/N.º 1689, de 09/11/2011, foi encaminhada a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº011/2011, na qual foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

a) “a empresa responsável dividiu a execução da meta 4 em duas fases. A primeira fase deu-se com a realização de uma reunião em cada assentamento com duração de 4 horas visando contato inicial com a comunidade e aplicação de metodologia de diagnostico participativo e levantamento inicial para o planejamento; A segunda fase da meta 4 se dará posteriormente e resultará na conclusão do Planejamento Inicial previsto na meta citada, inclusive tendo sido pago somente o valor referente a uma reunião.” (sic)

b) “a execução das atividades contratadas pela Chamada Pública será atestada por fiscalização a ser realizada por servidores desta Autarquia (Fiscais do contrato) com metodologia de amostragem. Caso haja execução parcial ou inexecução da atividade contratada o INCRA providenciará os meios administrativos necessários para ressarcimento do valor que por ventura tenha sido pago indevidamente, podendo inclusive descontar o mesmo de faturas seguintes conforme previsto na Chamada Publica.” (sic)

Em resposta ao item 23 da Solicitação de Auditoria nº 201111166/007, que tratou da execução física da

Cáritas, pela INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº003/2012, de 18/01/2012, encaminhada pelo OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/D/Nº 4/2012, a SR(28)/DFE informou o que se segue:

a) *“... no sub-anexo II, Conceitos da Chamada Publica, define reunião como uma atividade de curta duração, até 4 horas, envolve agentes de ATEs e assentados, com objetivo da troca de conhecimentos, divulgações, sensibilização, planejamento, tomada de decisões, encaminhamentos, animações de grupos, organizações comunitária, sobre temas relativos à extensão rural e à reforma agrária.” (sic)*

b) *“... na chamada publica as metas 04 e 05 são de fato oficinas com duração de 16 horas, sendo de caráter coletivo, envolvendo o conjunto de famílias de um projeto de assentamento assistido ou de vários visando planejar, organizar e divulgar as ações a serem desenvolvidas no âmbito da ATEs.” (sic)*

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201111166/010, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(28)/DFE/D/Nº 5/2012, de 24/01/2012, foi encaminhada a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº004/2012, na qual a SR(28) informou que *“oficializou a entidade prestadora de serviços de Assessoria Técnica Social e Ambiental, para prestar os devidos esclarecimentos, ajustes e justificativos conforme Ofício/INCRA/SR-28/DFE/G/Nº064, de 18/01/2012(Copia em anexo).” (sic)*

Em relação à realização das metas 07 e 13 conjuntamente, a SR(28) apresentou a seguinte justificativa na INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº004/2012, encaminhada pelo OFÍCIO/INCRA/SR(28)/DFE/D/Nº 5/2012:

a) *“Resposta ao item 44, Na meta 07, esta prevista cursos de capacitação a cada quadrimestre, com duração media de 16 horas, com participação prevista para 40 pessoas/curso, voltada para as principais atividades produtivas do assentamento, orienta-se a realização dos cursos nos próprios Projetos de Assentamento ou em locais de fácil acesso e com infra-estrutura necessária para atender ao objetivo proposto. (sic)*

Na meta 13, atividade dia de Campo, com duração de 1 dia, com a participação de 50 pessoas, visa capacitar às famílias assentadas em manejo e conservação de solo, para esta temática deve ser formulado um plano de capacitação, considerando os estudos e análises dos problemas verificados na região e trabalhados nas atividades de Educação Ambiental, cada dia de campo deve ser organizado visando a participação de assentados de parte ou mesmo de todos os Projetos de Assentamentos do Núcleo Operacional. Al final de todos os dias de campo do contrato deverão ter participado como beneficiários desta meta famílias de todos os Projetos de Assentamento do Núcleo Operacional. Orienta-se a realização dessas atividades nos próprios Projetos de Assentamento ou em locais de fácil acesso e com infra-estrutura necessária para atender ao objetivo proposto. Orienta-se também variar o local de sua realização visando uma maior participação e representatividade dos Projetos de Assentamento do Núcleo Operacional. (sic)

Neste caso, foi administrado um curso de capacitação, voltada para atividade produtiva, vale ressaltar que a região de Unai/MG é atualmente considerada uma das maiores bacia leiteira de nosso país, nos projetos de assentamento de reforma agrária localizado naquela região, há um grande número de famílias saindo da condição de empregado rural, envolvendo todo o conjunto familiar na produção, graças a produção de leite. Os fatores climáticos da região do cerrado e bem definidos períodos chuvosos e períodos secos, o clima seco e a baixa umidade relativa do ar, nos mês de maio a setembro, traz sérias consequências na pastagem, secam, perde em qualidade os nutrientes necessários para a produção de leite, sendo necessário uma suplementação mineral, que seja natural (silagem entre outros) ou artificial (uréia), sendo uma necessário assessoria técnica, pois o mau uso leva a serias consequências ao rebanho, neste cursos também foi administrado manejo e conservação de solo, que auxiliam bastante os produtores nas épocas de chuva, para que os tenham pastagem de qualidade e evita degradação do solo.” (sic)

Pelo OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/D/Nº 126/2012, de 08/02/2012, foi encaminhada a resposta da Cáritas datada de 31/01/2012 no qual informou que:

a) Para a realização no mesmo dia (18/08/2011) da 1ª Reunião sobre Saúde (meta 14) no PA Curral do Fogo e da Reunião de Assessoramento para grupo de mulheres (meta 16) no PA Vazante:

“d) (...) A reunião do dia 18/08/2011 (Tema Saúde), com a mesma equipe, realizou-se no horário de 09 às 13 horas, no PA Curral do Fogo; devido a proximidade, a mesma equipe se deslocou para o PA Vazante para realização de outra reunião (Tema Assessoramento a Grupos de Mulheres) que teve início no horário de 15 horas até as 19 horas. “(sic)

b) para a realização de visitas técnicas/dia em quantidade superior 04 visitas/dia por técnicos, a Cáritas justificou o seguinte:

“Verifica-se no Projeto Básico da Chamada Pública 01/2010 (item 10.2 – Atividades de Caráter Individual) que as visitas técnicas têm duração média de 2 horas. Esta orientação abre um “leque” para realização de um número de visitas variando para menor ou maior (por dia), de acordo com o tempo estipulado. Nos casos abordados pelo Anexo I, verificou-se que existiu um esforço por parte dos integrantes da equipe técnica no sentido de extrapolar o cumprimento de 08 horas de trabalho por dia. Na maioria das situações, saíam bem cedo (06 horas da manhã) regressando à noite (até 21 horas) sem, inclusive o devido cumprimento do horário completo do intervalo do almoço nos próprios PAs. (sic)

Justificamos que, ao início das atividades que se resumiram em oficinas de planejamento e aplicação de questionários de perfis de entrada, os profissionais da Caritas Diocesana não receberam nenhuma capacitação ou qualquer orientação a respeito da formalização das atividades. As mesmas, até a atualidade, vem sendo um grande desafio para esta equipe realizar o cumprimento das metas. Segundo o Contrato firmado pelo INCRA, capacitações seriam oferecidas a entidade e seus profissionais. (sic)

Ressaltamos, no entanto, que todas as visitas técnicas individuais foram feitas com qualidade, sem prejuízos ao Programa, sempre procurando envolver a maioria dos membros das famílias.”

c) Emissão de Pareceres Técnicos atestando a execução física do Contrato nº 03/2011 baseada em documentação comprobatória incompleta ou ausente

Em face dos achados, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201111166/007, de 05/01/2012, (itens nº 18 e 25 ao 27), foram solicitados esclarecimentos da SR(28)/DFE de como se deu a avaliação técnica desses eventos e relatórios. Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/D/Nº 4/2012, de 18/01/2012, foi encaminhada a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº003/2012, no qual são apresentados os seguintes esclarecimentos:

“Resposta às letras “a”, “b” e “c” do item 18, os Relatório de Atividades individuais de fls. 288 a 303 não foram contabilizados nas faturas pagas a entidade prestadora de serviços”. (sic)

“Resposta ao item de nº 25, a AR encaminhou ofício de nº028/2012(cópia em anexo) a entidade Caritas Diocesana de Paracatu, com objetivo de apresentar a lista de presença da Reunião de Assessoramento Técnico para a formalização de grupos de mulheres PA Renascer, realizada no dia 09/08/2011;” (sic)

“Resposta as letras “a”, “b”, “c” e “d” do item de nº 26, A SR encaminhou ofício de nº028/2012(cópia em anexo) a entidade Caritas Diocesana de Paracatu, com objetivo de apresentar ou justificar as listas de presença dos eventos a em face das falhas constatadas nas listas de presença apresentadas:” (sic)

“Resposta ao item de nº27, A SR encaminhou ofício de nº028/2012(cópia em anexo) a entidade Caritas Diocesana de Paracatu, com objetivo de apresentar a justificativa as listas de presença relativa à reunião de Planejamento meta 4 e parte da meta 1 realizada no dia 03/06/2011, no PA Curral do fogo” (sic)

Em resposta ao Ofício/INCRA/SR-28/DFE/G/Nº028, a Cáritas apresentou os seguintes esclarecimentos para as letras “a”, “b” e “c”:

“(…) que, de acordo com as atividades realizadas nas seguintes áreas de assentamentos: Curral do Fogo (meta 04 e parte da meta 01), Santa Clara, dia 14/07/2011 (meta 15), Papamel e dia 15/07/2011 (meta 09), houve um erro por parte da equipe do Núcleo Operacional, por não ter organizado as listas de presenças dentro da sequência lógica para efetuação das assinaturas por parte dos beneficiários/participantes, não havendo, inclusive, condições para reparação das mesmas após a realização. Assumimos que, estas

atividades aconteceram dentro das normas do Programa, conforme o Contrato, o que é comprovado pelas assinaturas coletadas e relatórios técnico/fotográficos apresentados em tempo hábil”. (sic)

Para a letra “d”, a Cáritas apresentou a lista de presença da Reunião realizada no PA Renascer no dia 09/08/2011 referente à meta 16.

d) Aceitação e validação de 04 Notas Fiscais com descrição genérica dos serviços prestados, no montante de R\$ 252.754,82, bem como ausência dos Demonstrativos de Cálculos no pagamento das Notas Fiscais

Em resposta aos itens 28 e 29 da Solicitação de Auditoria 201111166/007 (05/01/2012) reiterados pela Solicitação de Auditoria 201111166/012 (07/02/2012), por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/D/Nº 4/2012, de 18/01/2012, foi encaminhada a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº003/2012, na qual o Chefe de Serviços Desenvolvimento – D2 assim se manifestou:

a) “... as faturas emitidas com descrição genérica são emitidas pelo departamento de Receitas da a Fazenda do município pela Prefeitura Municipal de Paracatu/MG, segundo informações obtidas verbalmente o campo para a descrição das atividades não é suficiente para suportar a descrição das metas, portanto são emitidas resumidamente, em anexo copia documento enviado a Caritas solicitado parecer daquele departamento;” (sic)

b) “..., em anexo planilhas com os demonstrativos de cálculos que serviram de base para emissão das notas fiscais e planilhas atualizadas para conferência e ajustes necessários junto à entidade.” (sic)

Com essa documentação, foi apresentada cópia do Ofício 069/2011, de 16/12/2011, da Cáritas endereçada à Prefeitura Municipal de Paracatu, no qual solicita “justificativa direcionada ao INCRA – Superintendência Regional do DF e Entorno – SR 28, quanto à limitação do sistema por não permitir a inclusão de textos maiores no campo da descrição das notas avulsas.”

Em resposta ao item 45 da Solicitação de Auditoria nº 201111166/010 (16/01/2012), pelo OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/D/Nº 5/2012, de 18/01/2012, foi encaminhada a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº004/2012, na qual o Chefe de Serviços Desenvolvimento – D2 assim se manifestou:

a) “..., de acordo com a chamada publica a custa administrativa utiliza-se 3% do valor das atividades do Núcleo Operacional, para cobrir gastos com aluguel de estrutura física, depreciação de equipamentos de informática (GPS. Computadores, notebook, impressora, Datashow, telefone/faz e máquina fotográfica), material didático (flip chart), materiais de papelaria e despesas mensais com telefone, internet, água e luz. Para tributos, esta prevista 8,65% do valor total da fatura a ser emitida, como despesas com tributos, conforme legislação.” (sic)

Vale ressaltar, que o programa de prestação de serviços de Assessoria Técnica Ambiental e Social – ATES, de acordo com o §3º art. 4º, da Portaria INCRA/P/Nº581/2010 estabelece que: “para efeito de orientação quanto à forma de execução do monitoramento e fiscalização, o INCRA sede capacitará os servidores responsáveis pelos contratos das SR’s”, neste contexto, os nossos técnicos neste primeiro momento não foram capacitados, somente a partir de dezembro de 2011, o valor pago as prestadoras de serviços de Assessoria Técnica Ambiental e Social, referente aos custos administrativos foram pagos inicialmente de acordo com o valor programado no cronograma de execução física e financeira, mas a SR providenciará os ajustes necessários junto as prestadoras para corrigir nas faturas seguintes valores porventura pago a mais as prestadoras de serviços;” (sic)

e) Pagamento indevido de tributos e de taxa de administração, no montante de R\$ 16.142,21, em relação ao contrato com a Emater/DF

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201111166/005, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR 28 – DFE/GAB/Nº 1689, de 09/11/2011, encaminhou a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº011/2011 informando que:

a) “Este valor é referente à 3/12 dos meses de abril, maio e junho. O valor cobrado foi referente ao valor

do contrato, que é de R\$ 68.843,42:12(mês) X 3(mês trabalhos executados) = R\$ 17.210,85. Neste caso, o pagamento efetuado pelo valor superior aquele proposto na chamada publica, após a publicação a empresa será comunicada oficialmente e a diferença será retida nas próximas faturas.”

b) “a SR-28/DFE encaminhou a EMATER/DF através do ofício de nº/INCRA/SR-28/G/Nº1160, de 04/11/2011, (cópia em anexo) solicitando apresentação dos comprovantes dos valores relativos aos tributos recolhidos aos cofres públicos, no prazo de 05 (cinco) dias úteis.” (sic)

O OFÍCIO/INCRA/SR(28)/D/Nº 01, de 12/01/2012, encaminhou a INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº001/2012 no qual informou que:

a) “a EMATER/DF apresentou os comprovantes relativos aos tributos recolhidos aos cofres públicos (cópia em anexo IV);” (sic)

b) “os tributos que foram considerados no percentual de 8,65% da Chamada Públicos esta discriminado abaixo, conforme previsto no Manual de ATEs 2008:” (sic)

TRIBUTOS	%
<i>ISS sobre o faturamento</i>	5
<i>PIS sobre o faturamento</i>	0,65
<i>COFINS sobre o faturamento</i>	3
<i>Total dos tributos</i>	8,65

c) “Quanto ao encaminhamento do Ofício à EMATER comunicando do pagamento indevido de tributos e administração relativa à fatura nº01/2001, aguardaremos a publicação da errata para posteriormente oficializar a empresa.”

f) Execução de atividade complementar (meta 19) sem relação com o objeto do contrato nº 003/2011

Pela INF. INCRA/SR-28/DFE/NATES/Nº003/2012, de 18/01/2012, encaminhado pelo OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/D/Nº 4/2012, a SR(28)/DFE informou que:

“em relação à execução da meta 19, este eixo de ação esta relacionado as ações de organização e planejamento interno da equipe técnica e de articulação territorial da prestadora de serviços, que poderão ser cumpridas através de participação em conselhos, reuniões de articulação com entidades locais, planejamento da equipe técnica, capacitação dos técnicos entre outras. Neste congresso foi pago uma atividade complementar, pois esta meta e justamente para capacitar os técnicos da entidade, além de reuniões de articulação, planejamento entre outras, no nosso entendimento, houve participação entidade e dos técnicos”. (sic)

Análise do Controle Interno:

a) Alteração injustificada da composição da equipe técnica de profissionais após assinatura do Contrato e ausência de análise e aprovação da alteração da equipe técnica pela SR(28)/DFE

Em relação à justificativa para a alteração efetuada pela Emater/DF nas equipes técnicas após celebração do contrato, verifica-se pela documentação apresentada que houve nova alteração da composição das equipes em relação ao email datado de 19/04/2011, pois não foi relacionada a A.L.R. (CPF ***.079.851-**) e a S.A.L. na equipe 1, enquanto que I.C.S.B. (CPF ***.077.921-**) retornou à equipe. Além disso, foram arrolados outros técnicos que não constavam do referido email. Essa alteração não foi comunicada anteriormente à SR(28)DFE.

Da análise dos 12 curriculum dos profissionais que passaram a integrar a equipe de técnicos responsáveis pela execução do Contrato 01/2011, verificou-se que 11 estão com data posterior à data do email que comunicou a alteração da equipe técnica da Emater (19/04/2011) e um está sem data.

Isso evidencia que, quando da informação de alteração da equipe, a SR(28)/DFE não tinha condições de emitir parecer sobre a qualificação técnica dos profissionais que substituíram aqueles que participaram da habilitação da Emater à Chamada Pública. Não obstante solicitação no dia 25/04/2011 da contratante para a Emater enviar os curriculum dos profissionais para inserção dos mesmos no SIATER (fl. 971), verifica-se o não atendimento pela Emater de tal solicitação. Não há evidências no processo de que a SR(28)/DFE tenha adotado outra providência em face do não atendimento pela Emater da referida solicitação, a não ser quando questionada pela CGU-PR, em 24/10/2011, mediante a Solicitação de Auditoria nº 201111166/003, reiterada pela Solicitação de Auditoria nº 201111166/008.

Ademais, a SR(28)/DFE só adotou providências após questionamentos da CGU-PR, ao encaminhar o OFÍCIO/INCRA/SR(28)DFE/G/Nº 1660, de 04/11/2011, no qual solicitou da Emater/DF:

“a) Solicitação e justificativa para alteração realizada na composição da Equipe Técnica que ocorreu após a celebração do Contrato;

b) Curriculum vitae dos novos profissionais arrolados na alteração da Equipe Técnica visando comprovação da experiência equivalente ou superior a dos profissionais que fundamentaram a qualificação da equipe e a habilitação da EMATER/DF;

(...)

f) Quanto à meta 16, organização de grupos de mulheres, foi realizada a Reunião de Fomento e Assessoramento a Grupo de Mulheres no dia 11/07/2011 no PA Colônia II, tem-se: Na coordenação dessa reunião estava profissional que não faz parte da Equipe Técnica arrolada na proposta técnica que habilitou a EMATER/DF na CP nº01/2010. Apresentar justificativa e/ou solicitação de alteração da Equipe Técnica com justificativa;”

No tocante ao atendimento do § 10 do Art. 30 da Lei 8.666/93, a documentação apresentada pela SR(28)/DFE demonstra que somente no dia 17/12/2011 foi emitido pelo Chefe de Serviço/D2 da SR(28) parecer favorável à substituição dos técnicos da Emater/DF. No dia 19/12/2011 o Superintendente da SR(28)/DFE aprovou a referida substituição dos técnicos para prestação de ATEs e elaboração de PDA/PRA. Ou seja, isso vem corroborar o achado da auditoria e que a SR(28)/DFE não atuou com tempestividade sobre o assunto, dado que o órgão necessitou de aproximadamente 08 meses para se pronunciar.

A análise curricular revelou que 83,33% da equipe de profissionais responsáveis pela execução do Contrato nº 01/2011 são servidores efetivos da Emater-DF (20 técnicos).

Os curriculum de A.L.R. (CPF ***.079.851-**), B.M.M.H. (CPF ***.152.350-**), I.C.S.B. (CPF ***.077.921-**) e H.H.R.S. (CPF ***.197.846-**), não demonstram qualquer vínculo com a Emater-DF. Não está clara a relação desses profissionais com a entidade na execução do contrato.

Em relação à constatação de profissional não integrante da equipe técnica da Emater/DF na coordenação de evento, a justificativa da SR(28)/DFE de que “a participação de terceiros, estranhos ao texto do contrato firmado entre o INCRA e a empresa, não produz impacto financeiro no instrumento citado (...) e que a adequação da equipe com aproveitamento de profissional de perfil multidisciplinar visando o melhoramento do tema a ser socializado com o público alvo não diverge do objetivo principal da atividade proposta/executada, mas o enriquece” deve ser vista com restrições, pois o contratado ao alterar a composição da equipe técnica que executará o contrato deve, primeiramente, comunicar o fato à contratante, comprovar que este possui experiência equivalente ou superior ao anterior que está sendo substituído e tal substituição deve ter a aprovação da SR(28)/DFE.

O que se verifica é que a Emater/DF, de tempo em tempo, tem efetuado sucessivas alterações na composição da equipe técnica que está executando o Contrato 01/2011, com pretexto de “aproveitamento de profissional de perfil multidisciplinar”, sem notificar a SR(28)/DFE que acata passivamente tal procedimento, se escusando no fato de que tal não produz impacto financeiro.

De igual modo, em relação à Cáritas, a justificativa da SR(28)/DFE também deve ser recebida com restrições dado que a exigência aqui tratada é da Lei 8.666/93, de pleno domínio e conhecimento de toda a administração pública federal, e não do programa de ATEs. Aliás, não é o programa de ATEs que é novo, mas a legislação que trata da forma de contratação de prestadores de serviço de ATEs.

A SR(28)/DFE informa, ainda, que providenciará, em caráter de urgência, a análise das substituições da equipe técnica. Ressalta-se, assim, a demora nas providências para análise e aprovação da alteração da equipe técnica da Emater/DF, no âmbito do Contrato nº 01/2011, considerando que o Gestor teve ciência dos fatos em 24/10/2011, quando do envio da Solicitação de Auditoria nº 201111166/003.

b) Execução física de metas de forma contrária ao estabelecido na Chamada Pública nº 01/2010 (Prejuízo potencial de R\$ 14.448,62)

Das justificativas apresentadas, tem-se:

1 – Emater:

Em relação à justificativa para a execução da meta 4 pela Emater/DF, essa não é adequada por não encontrar respaldo no Edital da Chamada Pública nº 01/2010. O item 5.3 do Anexo II – Caracterização e Detalhamento das Metas (DAS ATIVIDADES DE CARÁTER COLETIVO) estabelece assim a meta 4:

*“**Realizar 02 Oficinas:** uma de Planejamento Inicial e outra de Avaliação Final das ações de ATEs em cada Projeto de Assentamento. A oficina de Planejamento deve ser realizada no início do contrato; a de Avaliação ao fim do contrato e devem contar com a participação do INCRA.” (grifei)*

(...)

*“Tanto a Oficina de Avaliação, como a de Planejamento, **tem duração de 2 dias**, em cada Projeto de Assentamento, devendo ser garantida a alimentação dos assentados, ficando sobre responsabilidade da entidade prestadora de ATEs a contratação e providências destes serviços. Orienta-se a participação de no mínimo 20% de mulheres nas oficinas”. (grifei)*

Logo, não foi a empresa responsável que dividiu a execução da meta 4 em duas fases, como sustenta a SR(28), mas sim o edital da Chamada Pública.

A meta 4 (planejamento inicial) foi realizado mediante reunião com duração de 4 horas. Logo, em que pese não ter havido prejuízo financeiro, pois a Fatura demonstra que, para esta meta, foi cobrado o valor de reunião e não de oficina, tem-se, entretanto, prejuízo na execução física em termos de metodologia aplicada no planejamento inicial de 12 horas para cada PA, totalizando 132 horas a menos do previsto.

Em relação à Reunião de Fomento e Assessoramento a Grupo de Mulheres (meta 16), o INCRA se propõe a fazer uma fiscalização por amostragem. Contudo, considerando que a mesma foi realizada no dia 11/07/2011 no PA Colônia II, a realização de fiscalização nesse momento (aproximadamente 8 meses após a realização da reunião) torna-se inócua, sem possibilidade de efetiva comprovação da realização do evento, em vista do lapso temporal decorrido. A lista de presença (fls. 1050) revela que a duração foi de 02(duas) horas. Logo, o custo da reunião foi de R\$ 301,80 e não R\$ 377,30.

2 – Cáritas:

A SR(28)/DFE não justificou a execução física pela Cáritas divergente do estabelecido na Chamada Pública nº 01/2010 para as metas supracitadas, restringindo-se a apresentar conceitos de reunião e de oficina. Em face disso, tem-se as seguintes considerações:

a) **metas 16 e 17:** a Nota Fiscal nº 58.504 (fls 865) cobrou o valor de R\$ 634,58, como se duas reuniões estivessem sido realizadas. Segundo orçamento da Chamada Pública, o custo de uma reunião envolve o planejamento, o deslocamento, o valor da hora técnica. Logo, ao realizar as duas metas em uma única reunião, essas variáveis deixaram de existir para uma das metas. Logo, o valor de R\$ 317,29 foi cobrado

indevidamente.

b) **meta 4:** não obstante a forma de execução divergir da forma estabelecida na Chamada Pública, verificou-se que a Nota Fiscal nº 057.790 cobrou o valor de oficina (R\$ 17.482,60) e não de reunião (R\$ 3.647,70). Logo, o valor de R\$ 13.834,90 foi cobrado indevidamente.

c) quanto às **metas 15 e 16** realizadas no **PA Nova Califórnia** no dia 20/08/2011, o valor pago indevidamente foi de R\$ 220,93 assim calculados:

Descrição	Valor pago indevidamente (*)
- no cálculo do valor da reunião são computadas 2 horas/deslocamento (1h de ida e 1h de volta). Como foram feitas duas reuniões no mesmo dia e no mesmo local, um deslocamento não foi realizado:	R\$ 71,92
- no cálculo do valor da reunião é computado o custo do deslocamento por reunião. Como foram feitas duas reuniões no mesmo dia e no mesmo local, um deslocamento não foi realizado:	R\$ 113,05
- o valor de 1 hora técnica, dado que a meta 15 teve duração de apenas 03 horas:	R\$ 35,96
Total =	R\$ 220,93

(*) utilizado os valores constantes às fls. 347 do Processo 54700.001535/2010-10.

d) **meta 7** (fls. 910 a 925): foi verificado que a Nota Fiscal nº 58.879 cobrou o valor do curso e não do dia de campo, logo não houve prejuízo financeiro. Entretanto, o prejuízo reside na metodologia aplicada dado que o curso sobre suplementação de bovinos na época seca deveria ter sido de 16 horas e não de 8 horas (dia 24/08/2011) como consta no Relatório e o de manejo e conservação do solo (25/08/2011) não foi realizado na forma de “Dia de Campo”.

e) quanto à realização de reuniões no mesmo bimestre contrariando o estabelecido na Chamada Pública para as metas 15 e 16, consideramos mera falha formal, sem prejuízo financeiro, dado que as atividades foram efetivamente realizadas.

f) em relação às reuniões e visitas realizadas no dia 18/08/2011 pelos técnicos A.P.R.R (CPF ***.043.156-**), A.L.M.C (CPF ***.262.656-**) e H.S.V. (CPF ***.405.826-**), considerando as justificativas da Cáritas para a realização de mais de uma reunião pela mesma equipe de técnicos em PA's diferentes, o edital da Chamada Pública não estabelece o número mínimo de técnicos de Ates por reunião. Sendo assim, é possível a divisão da equipe em grupos, como justificou a Cáritas. Entretanto, considerando que no dia 18/08/2011, além das duas reuniões em horários diferentes, os mesmos técnicos realizaram ainda visitas técnicas, fazemos os seguintes comentários:

f.1) a fl. 347 do Processo 54700.001535/2010-10 (Chamada Pública nº 01/2010) estabelece que o tempo total dispendido por reunião é de 7 horas, considerando 2 horas de deslocamento e 1 hora para o planejamento. Sendo assim, é possível a realização de uma reunião no período de 09 às 13 em um dado PA e de outra no período de 15 às 19 horas em outro PA, haja vista que o planejamento das duas reuniões pode ser feito em dia diverso da reunião, ou seja, com antecedência. Entretanto, isso não ficou claro nos Relatórios Técnico/Fotográfico, pois não registram as horas de realização das reuniões.

f.2) Por outro lado, a Chamada Pública nº 01/2010 determina que as visitas técnicas sejam individuais nas casas das famílias beneficiadas e tenham a duração de 02 horas. O tempo total dispendido/visita, considerando o tempo de planejamento e o deslocamento é de 3 horas, conforme fl. 342 do Processo 54700.001535/2010-10. Dado que no período de 09 às 19 horas os técnicos A.P.R.R (CPF ***.043.156-**), A.L.M.C (CPF ***.262.656-**) e H.S.V. (CPF ***.405.826-**) estavam envolvidos na realização dessas duas reuniões, não é possível que esses tais tenham realizado as visitas aos agricultores J.S. (fl. 1264), E.R.P. (fl. 1270), M.A.S. (fl. 955 e 1265) e a T.S.S. (fl. 955 e 1266) no dia

18/08/2012.

f.3) Ressalte-se que destes agricultores, M.A.S. (fl. 955 e 1265) e a T.S.S. (fl. 955 e 1266) estavam presentes na reunião sobre saúde. Entretanto, não está claro como se deu essa visita, dado que no mesmo dia estava ocorrendo o evento sobre saúde.

Em face do exposto, a execução física de forma contrária a estabelecida na Chamada Pública, em termos financeiros, representou um prejuízo de R\$ 14.448,62.

g) O posicionamento da Cáritas não está adequado quando afirma que “*ao inicio das atividades (...) os profissionais da Caritas Diocesana não receberam nenhuma capacitação ou qualquer orientação a respeito da formalização das atividades*” (sic), pois entende-se que na habilitação da Cáritas foi considerada a qualificação técnica da equipe de profissional apresentada na proposta da entidade, não necessitando de capacitação ou orientação a respeito da execução das atividades. Ademais, as metas foram bem detalhadas no Projeto Básico da Chamada Pública em termos da forma de execução, duração, característica (se individual ou coletiva), participação, quantidade, etc. Logo, não cabe agora a Cáritas alegar desconhecimento do modo de execução das metas, pois teve acesso ao edital da Chamada Pública nº 01/2010.

Ademais, da leitura do Termo de Contrato celebrado entre a SR(28) e a Cáritas não foi encontrada previsão de capacitação pelo INCRA à entidade e seus profissionais.

No tocante à afirmação de que “nos casos abordados (...), verificou-se que existiu um esforço por parte dos integrantes da equipe técnica no sentido de extrapolar o cumprimento de 08 horas de trabalho por dia, na maioria das situações, saíam bem cedo (06 horas da manhã) regressando à noite (até 21 horas) sem, inclusive o devido cumprimento do horário completo do intervalo do almoço nos próprios PAs”, não há registro do horário cumprido pelos técnicos. Sobre esse assunto, os incisos III e IV do art. 23 da Lei nº 12.188/2010, estabelece que para fins de liquidação de despesa, a entidade executora deve lançar no Relatório de Execução dos Serviços Contratados em sistema eletrônico:

“III – horas trabalhadas para realização das atividades;

IV – período dedicado à execução do serviço contratado;”

Considerando que, no momento da realização dos serviços contratados, o sistema eletrônico não havia sido implantado, a comprovação da execução das despesas se deu por meio físico, mediante a elaboração de Relatórios, onde não foram registradas, no caso das visitas técnicas individuais, as horas trabalhadas e nem o período de execução dos serviços.

Logo, essa justificativa não pode ser recebida pela equipe de auditoria, por falta de comprovação do horário efetivamente trabalhado.

A afirmação de “que as visitas técnicas têm duração média de 2 horas” encontra respaldo no edital da Chamada Pública. Entretanto, o sub-anexo II do edital conceitua a visita técnica como sendo uma “visita planejada dos agentes de Ater à UPF. Tem por objetivo conhecer a realidade socioeconômica e ambiental, informar, pesquisar, assessorar; orientar tecnicamente o desenvolvimento dos sistemas produtivos, dos processos de comercialização - incluindo a logística de entrega de produtos – e do gerenciamento da UPF. Deve-se problematizar sobre situações concretas considerando as esferas social, produtiva, econômica, ambiental e da infra-estrutura, e construir soluções, de forma conjunta (agentes de Ater e os/as integrantes da unidade familiar). Deve-se considerar as especificidades sociais, de gênero, raça, etnia e geração.”

Baseado nesse escopo, na NOTA TÉCNICA/INCRA/nº 01/2010, de 19/11/2010, a composição dos valores dos serviços de ATER considerou, entre os componentes de uma visita individual, o tempo estimado de 02(duas) horas por visita, limitando a 04(quatro) visitas individuais possíveis em um dia, para uma jornada diária de 8 horas. Logo, o Incra estabeleceu esse como o tempo médio necessário para o desenvolvimento da atividade contratada. Esse componente foi incorporado no Sub-anexo V – Composição dos Custos que estabeleceu o custo de R\$ 138,69 para a visita individual.

No caso em questão, observou-se a realização de visitas em número superior ao estipulado pelas normas, como, por exemplo, tem-se os técnicos Juliana José Caxito e Fabrício de Almeida Borges que no dia 15/06/2011 fizeram 8 e 9 visitas, respectivamente, no PA Vazante. Fica evidente o descumprimento da forma de execução da meta 2, com comprometimento da qualidade das visitas efetuadas.

c) Emissão de Pareceres Técnicos atestando a execução física do Contrato nº 03/2011 baseada em documentação comprobatória incompleta ou ausente

Em que pese a justificativa da SR(28)/DFE para a validação dos Relatórios Físicos de Atividades Individuais (item 18), essa não atendeu ao questionamento da auditoria, ou seja, a SR(28)/DFE não esclareceu a validação desses Relatórios alterados pela Cáritas após serem assinados pelos beneficiários entrevistados.

Em relação às falhas nas listas de presença apresentadas, em que pese a justificativa da Cáritas que reconheceu os erros, o questionamento da auditoria reside não no fato das listas de presença estarem incompletas, mas no fato da SR(28)/DFE ter validado tais listas, mesmo ante a ausência de folhas. O questionamento era para a SR(28)/DFE e não para a entidade executora, entretanto, a SR(28)/DFE repassou para a Cáritas o encargo de apresentar justificativa pela sua falha.

Conclui-se que a SR(28)/DFE fez constar nos Pareceres Técnicos emitidos a relação da documentação comprobatória apresentada pela Cáritas, validando tecnicamente os eventos apontados com documentação incompleta, ausente ou alterada.

d) Aceitação e validação de 04 Notas Fiscais com descrição genérica dos serviços prestados, no montante de R\$ 252.754,82, bem como ausência dos Demonstrativos de Cálculos no pagamento das Notas Fiscais

Não obstante a justificativa da SR(28)/DFE de que o campo para descrição das atividades não é suficiente para suportar a descrição das metas, verificou-se que as Notas Fiscais emitidas pela Prefeitura apresentam campos próprios para indicação da quantidade e valor dos serviços prestados, como bem se pode observar na Nota Fiscal nº 58.879 parcialmente transcrita a seguir:

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARACATU (...)		NOTA FISCAL DE SERVIÇO SÉRIE ÚNICA Nº 058.879 Emissão: 15/09/2011		
PRESTADOR DO SERVIÇO				
Nome/Razão Social: Endereço: Município: CPF/CNPJ: Cadastro Único Municipal:				
TOMADOR DO SERVIÇO				
Nome/Razão Social: Endereço: Município: CPF/CNPJ: Cadastro Único Municipal:				
Natureza da Operação: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SUJEITOS AO ISSQN				
UNI	QUANT	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UNITÁRIO	VALOR R\$
1	1	REF. PRESTACAO DE SERVICOS DE ASSESSORIA TECNICA SOCIAL E AMBIENTAL – ATEs, INCLUINDO ATIVIDADES REFERENTES AS METAS	38903,84	38903,84

		02, 06, 07, 09, 12,14,15,16 E 19 E CUSTOS ADMINISTRATIVOS CORRESPONDENTES 4ª PARCELA AGOSTO/2011		
		VALOR DOS SERVIÇOS R\$	38903,84	

O que se observa é que no preenchimento das notas fiscais, informou-se a quantidade 1,00 e igualou-se o valor unitário ao valor da nota fiscal. Esse procedimento não permite avaliar o que está sendo cobrado em termos quantitativo das metas realizadas.

Com os demonstrativos de cálculo que serviram de base para emissão e pagamento das referidas Notas Fiscais disponibilizados, fez-se o seguinte comparativo:

Nota Fiscal		Data	Valor NF	Atividades Realizadas	Valor Cobrado (A)	Valor Cham. Pública (B)
1ª	57790	20/06/11	R\$ 84.912,62	Meta 1 (1ª etapa)	R\$ 64.504,98	R\$ 64.504,98
				Meta 4 (Oficina Plan.)	R\$ 17.482,60	R\$ 3.647,70 (*)
				Custos Administ.	R\$ 2.925,04	R\$ 2.044,58
				Total da Nota Fiscal =	R\$ 84.912,62	R\$ 70.197,26
2ª	58123	13/07/11	R\$ 117.108,61	Meta 1 (2ª etapa)	R\$ 64.504,98	R\$ 64.504,98
				Meta 2 (visitas)	R\$ 47.986,74	R\$ 47.848,05
				Custos Administ.	R\$ 2.866,25	R\$ 3.370,59
				Total da Nota Fiscal =	R\$ 115.357,97	R\$ 115.723,62
3ª	58504	12/08/11	R\$ 11.829,75	Meta 9 (em 4 pa)	R\$ 5.192,04	R\$ 1.459,08
				Meta 12 (Nova Califórnia)	R\$ 432,66	R\$ 364,77
				Meta 15 (Santa Clara)	R\$ 264,41	R\$ 364,77
				Meta 16 (Campo Verde)	R\$ 317,29	R\$ 364,77
				Meta 17 (Campo Verde)	R\$ 317,29	R\$ 364,77
				Meta 19 (4 atividades)	R\$ 933,96	R\$ 779,36
				Custos Administ.	R\$ 3.070,77	R\$ 110,93
				Diferença 2ª	R\$ 1.301,33	R\$ 0,00
				Total da Nota Fiscal =	R\$ 11.829,75	R\$ 3.808,45
4ª	58879	15/09/11	R\$ 38.903,84	Meta 2 (visitas)	R\$ 23.854,68	R\$ 16.088,04
				Meta 6 (01 Oficina)	R\$ 2.622,39	R\$ 8.101,82
				Meta 7 (PA Curral do Fogo)	R\$ 2.383,09	R\$ 3.574,62
				Meta 9 (PA Divisa Verde)	R\$ 1.298,01	R\$ 364,77
				Meta 12 (PA Santa Clara)	R\$ 432,66	R\$ 364,77
				Meta 14 (3 PA)	R\$ 1.947,00	R\$ 1.094,31
				Meta 15 (4 PA)	R\$ 1.057,64	R\$ 1.459,08
				Meta 16 (8 PA)	R\$ 2.538,32	R\$ 2.918,16
				Meta 19 (7 atividades)	R\$ 1.634,43	R\$ 1.363,88
				Custos Administ.	R\$ 1.135,62	R\$ 1.059,88
				Total da Nota Fiscal =	R\$ 38.903,84	R\$ 36.389,33

Montante pago =	R\$ 251.004,18	R\$ 226.118,66
Tributos =	R\$ 0,00	R\$ 19.559,26
Valor devido que deveria ter sido pago à Cáritas =	R\$ 245.677,92	

(*) foi utilizado para o cálculo o valor de reunião (R\$ 364,77), pois a Cáritas não realizou oficina e sim reunião;

A coluna (A) refere-se aos valores cobrados nas Notas Fiscais emitidas tendo por base os valores unitários da proposta da Cáritas, enquanto que a coluna (B) representa os valores obtidos tendo por base os valores unitários estabelecidos pela Chamada Pública.

Esse confronto permite as seguintes conclusões:

1) que a SR(28)/DFE, quando do atesto e do pagamento das Notas Fiscais, não estava de posse da totalidade dos Demonstrativos de Cálculo”, pois foi verificado nas planilhas elaboradas pela SR(28)/DFE a indicação de valores cobrados a maior nas faturas, conforme quadro a seguir:

Parcela	Nota Fiscal Nº	Total das metas (A)	Total da Fatura (B)	Diferença (B-A)
1ª	57790	R\$ 84.912,62	R\$ 84.912,62	R\$ 0,00
2ª	58123	R\$ 115.357,97	R\$ 117.108,61	R\$ 1.750,64
3ª	58504	R\$ 11.829,76	R\$ 11.829,76	R\$ 0,00
4ª	58879	R\$ 33.067,60	R\$ 38.903,90	R\$ 5.836,30

Nas planilhas elaboradas pela SR(28)/DFE há as seguintes informações:

- a) para a 4ª parcela: “... a entidade será notificada sobre o desconto nas próximas faturas”;
 - b) para a 2ª parcela: “... a entidade será notificada e a diferença será descontada nas faturas seguintes”;
- 2) a utilização do valor unitário das metas constante da proposta da Cáritas, para efeito de cálculo do valor a ser pago, resultou no pagamento a maior das despesas realizadas no montante de R\$ 24.885,52, como demonstrado no quadro acima.
- 3) cobrança indevida de custos administrativos sobre metas não realizadas. Os custos administrativos para fazer face às despesas elencadas pela SR(28) e contidas na Chamada Pública devem incidir sobre o efetivamente realizado, pois não tem sentido se falar em despesas que ocorrerão no futuro pela incerteza da sua realização.
- A Cáritas tem cobrado o valor mensal constante no cronograma de atividades (fls. 143) sem, no entanto, observar que metas não foram executadas nos quatro primeiros meses.
- 4) ausência de cobrança do valor dos tributos, embora a Cáritas tenha comprovado o recolhimento de tributos. O edital da Chamada Pública nº 01/2010 estabelece que:

“Foram previstos 8,65 % do valor total da fatura a ser emitida, como despesas com tributos, conforme legislação.”

Ressalte-se que os tributos são devidos no momento da execução da despesa, ocorrência do fato gerador.

5) foi cobrado mais visitas técnicas do que efetivamente realizado. Pelas planilhas da SR(28)/DFE tem-se um total de 540 visitas realizadas, entretanto, os Relatórios Físicos de Atividades Individuais arrolados ao Processo 54700.002815/2010-89 evidenciam que foram realizadas 461 visitas.

6) o montante pago à Cáritas supera em R\$ 5.326,26. Esse valor é resultante da diferença entre o montante pago à Cáritas (R\$ 251.004,18) e o valor efetivamente devido (R\$ 245.677,92), considerando os valores unitários previstos na Chamada Pública.

e) Pagamento indevido de tributos e de taxa de administração, no montante de R\$ 16.142,21, em relação ao contrato com a Emater/DF

O cálculo apresentado pela Unidade em sua justificativa para os tributos diverge da orientação contida no item 7 do Edital da Chamada Pública nº 01/2010 (DA COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS), que estabelece que “a composição do preço dos serviços de ATES é baseada, entre outro itens, nas despesas com administração e tributos. Para administração, utilizou-se 3% do valor total das atividades do Núcleo Operacional (excluindo tributos) e para tributos, foram previstos 8,65 % do valor total da fatura a ser emitida, como despesas com tributos, conforme legislação.” (grifei)

Ou seja, a taxa de administração corresponde ao total das atividades do Núcleo Operacional e os tributos à despesa **efetivamente realizada**. Da maneira como foi calculado, tem-se que a taxa de administração, bem como os tributos incidiram sobre fatos que ainda não ocorreram.

Os tributos são devidos no momento da ocorrência do fato gerador. No caso concreto, o fato gerador foi a execução parcial das metas 04, 08, 16 e 19. O valor de R\$ 17.210,85, refere-se a tributos de fatos geradores ainda não existentes. Logo, o pagamento foi indevido e representa um risco potencial pela incerteza da sua efetiva realização no futuro.

Portanto, o cálculo efetuado pela SR(28)/DFE está incorreto e o pagamento de R\$ 17.210,85 foi indevido. O valor que deveria ter sido pago a título de taxa de administração e tributos é de R\$ 1.068,64. Segue, abaixo, demonstração de cálculo referente ao valor pago a maior na fatura 001/2011:

Descrição da atividade executada	Valor (R\$)
a) 11 reuniões de planejamento inicial (meta 04) =	4150,3
b) 06 excursões à Agrob Brasília (meta 08) =	3313,5
c) 01 reunião de organização de grupos de mulheres (meta 16) =	377,3
d) 03 reuniões relativas a “Atividades Complementares” =	1131,9
Total executado (A) =	8973
Administração (3% de A) =	269,19
Total com taxa de administração (B) =	9242,19
Tributos (8,65% de B) =	799,45
Total da Fatura que deveria ter sido paga =	10041,64
Valor da Nota Fiscal nº 001/2011 pago pela SR(28)	26183,85
Valor pago a maior =	16142,21

Ao atestar a Nota Fiscal e efetuar o pagamento desta, verificou-se que a SR(28)/DFE procedeu de forma contrária à estabelecida no item 1.2 da Nota Técnica Conjunta DD/DA/01/2011 (Da *Liquidação da Despesa*), transcrito a seguir, pois não solicitou da Emater/DF a comprovação do recolhimento dos encargos trabalhistas e previdenciários:

“Passo 5 - Monitoramento - Confirmado no SIATER o aceite do Assegurador do Contrato, a Entidade Contratada encaminha Nota Fiscal ou Fatura (via original) ao protocolo do INCRA, endereçada ao Gestor do Contrato, que por sua vez encaminhará para o Assegurador do Contrato proceder o ateste. A Nota Fiscal ou Fatura deve estar acompanhada de comprovação do recolhimento dos encargos trabalhistas e previdenciários dos empregados envolvidos no contrato (Súmula 331 TST, IN 02/2008/MPOG e suas alterações).” (grifei)

No tocante aos tributos federais, a SR(28)/DFE não observou o disposto no caput do art. 6º da IN/SRF nº 247, de 21/11/2002, sobre a “Contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins, devidas pelas pessoas jurídicas de direito privado em geral”, transcrito a seguir:

“Art. 6º Os órgãos da administração federal direta, as autarquias e as fundações federais, nos pagamentos

*que efetuem pela aquisição de bens ou pelo recebimento de serviços em geral, **devem reter e recolher**, nos termos da legislação que disciplina o art. 64 da Lei nº 9.430, de 1996, o PIS/Pasep e a Cofins referentes a estas operações, devidos pelos fornecedores dos bens ou prestadores dos serviços.” (grifei)*

Cita-se, ainda, a Súmula TST nº 331:

“IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993). (Alterado pela Res. 96/2000, DJ 18.09.2000)”

Segundo o Manual do Substituto Tributário do Imposto Sobre Serviços – ISS, elaborado pelo Núcleo de Monitoramento do ISS da Subsecretaria da Receita da Secretaria de Fazenda do GDF, (versão: setembro/2008), estabelece que “o regime de substituição tributária instituído pela LC 116/2003 (Federal) obriga o substituto a **reter**, quando do pagamento do serviço contratado, **o valor correspondente ao ISS devido pelo prestador do serviço**”. (grifei)

A Instrução Normativa nº. 04 da STN de 30/08/2004 estendeu a substituição tributária para os órgãos da administração indireta da União, quando estabeleceu que, mediante lei específica do município e do DF, poderá ser atribuída a responsabilidade ao tomador dos serviços pela retenção e recolhimento do imposto.”

Verificou-se que a SR(28)/DFE pagou o valor total da Fatura nº 001/2011 sem efetuar a retenção de PIS e da COFINS conforme determina a legislação consultada. Entretanto, a Emater/DF, depois da solicitação da auditoria, apresentou os comprovantes de recolhimento dos impostos, conforme a seguir:

Tributo	Documento		Valor (R\$)
	Pagamento	Recolhimento	
Confins	2011OB00880	DARF	2294,84
PIS	2011OB00879	DARF	498,22
ISS	2011OB00878	-	1664,23
Total dos tributos pagos pela Emater			4457,29

Nas Ordens Bancárias informadas acima não há qualquer referência de que tais valores referem-se à Fatura nº 001/2011, ou que se tratam dos tributos recolhidos em face do pagamento pela prestação de serviço de ATES pela SR(28)/DFE decorrente do Contrato nº 01/2011. Ademais, esses valores divergem dos valores obtidos quando se aplica a respectiva alíquota sobre o valor dos serviços prestados, tal como a seguir demonstrado:

Tributos	Valor (R\$)
PIS	60,07
ISS	462,11
COFINS	277,27
Total	799,45

Pelo exposto, o valor gasto com tributos e administração relativo às atividades executadas é de R\$ 1.068,64 e não R\$ 17.210,85. Ao pagar esse valor, a SR(28)/DFE pagou por despesas que ainda não ocorreram.

O valor de R\$ 17.210,85 refere-se a tributos e taxa de administração de fatos geradores ainda não existentes. Logo, o pagamento foi indevido e representa um risco potencial pela incerteza da sua efetiva realização no futuro, gerando prejuízo potencial de R\$ 16.142,21.

f) Execução de atividade complementar (meta 19) sem relação com o objeto do contrato nº 003/2011

Em que pese a justificativa da SR(28)/DFE, o evento ora questionado não tratou de ações de organização e planejamento interno da equipe técnica e de articulação territorial da prestadora de serviços, capacitação dos técnicos, como afirma a Unidade, pois dentre as atividades desenvolvidas no “IV Congresso e XVIII Assembleia da Cáritas Brasileira” destaca-se a avaliação do quadriênio 2008-2012 e análise dos mecanismos de gestão da Cáritas e levantamento dos fatores favoráveis e desfavoráveis à ação da Cáritas, entre outros.

Tratou-se, como já dito, da identificação das prioridades das atividades e metas do quadriênio da Cáritas Diocesana Brasileira (fls. 843 a 848). Logo, não há qualquer relação desse evento com o objetivo do Contrato nº 03/2011 e da Chamada Pública nº 01/2010.

Como se pode observar, esse é o “IV Congresso e XVIII Assembleia da Cáritas Brasileira” o que demonstra que outros congressos e assembleias da Cáritas foram realizados em anos anteriores e que esse iria ocorrer independentemente da existência ou não do Contrato nº 03/2011.

Segundo o item 5.4 da Chamada Pública, a atividade de caráter complementar “está relacionado às ações de organização, de planejamento interno e de articulação territorial. As atividades de organização e planejamento deverão ser previstas, sendo a garantia de um trabalho sincronizado e eficaz. A articulação se dará através de ações desenvolvidas com o poder público local, com as entidades sociais representativas, as instituições de ensino e pesquisa, entre outras, e que não estão sob controle da Autarquia, mas são de fundamental importância na inserção das famílias assentadas na dinâmica do desenvolvimento territorial.

(...)

As ações complementares poderão ser cumpridas através da participação em conselhos, reuniões de articulação com entidades locais e regionais, planejamento da equipe técnica, participação em atividades estaduais, capacitação dos técnicos, entre outras.

A demanda de Atividades Complementares por Assentamento, para o cumprimento da meta 19 encontra-se especificada no Sub-anexo IV deste Documento – Detalhamento das metas por Projeto de Assentamento e Núcleo Operacional.

Meio de Verificação: Conforme definição no contrato.”

Analisando o contrato e o Sub-anexo IV, verifica-se não constar qualquer especificação da meta 19, informando que, para o lote 04-MG, serão realizadas 176 atividades complementares, sem, no entanto, defini-las.

Existe incoerência entre o Relatório Técnico/fotográfico dessa atividade complementar e a lista de presença anexa ao Relatório (fl. 848), que comprova a participação dos técnicos da Cáritas nesse evento, pois enquanto no Relatório tem-se que a atividade ocorreu no dia 24/05/2011, na lista de presença consta que o evento ocorreu no dia 25/06/2011.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se à SR(28)/DFE emitir parecer técnico de aprovação ou rejeição da substituição dos profissionais da equipe técnica originalmente contratada pela Cáritas para prestação de serviços de Ates.

Recomendação 2:

Providenciar o que segue:

- em relação ao Contrato nº 03/2011, instar a Cáritas a proceder a devolução de R\$ 14.343,12 relativo ao pagamento indevido das metas 4, 15, 16 e 17 realizadas de forma contrária à estabelecida na Chamada Pública nº 01/2010;
- proceder no próximo pagamento à Cáritas o desconto de R\$ 5.326,26 relativo ao pagamento a maior das Notas Fiscais nºs 057.790, 058.123, 058.504 e 058.879;
- proceder no próximo pagamento à Cáritas o desconto de R\$ 233,49 referente ao valor cobrado indevidamente na Fatura nº 058.504 como “Atividade Complementar” (meta 19) tendo em vista que o evento “IV Congresso e XVIII Assembleia da Cáritas Brasileira” não guarda relação com o objeto do contrato firmado com a Cáritas na Fatura nº 001/2011;
- descontar do próximo pagamento à Emater/DF o valor de R\$ 75,50 relativo ao pagamento indevido de tributos e de administração, cobrados a maior na Fatura nº 001/2011;
- proceder no próximo pagamento à Emater/DF o desconto de R\$ 16.142,21 relativo ao pagamento indevido de tributos e de administração, cobrados a maior na Fatura nº 001/2011.

Recomendação 3:

Capacitar os servidores responsáveis pelo atesto e validação da execução física das entidades executoras dos serviços de ATES, de modo que a análise técnica dos Relatórios Físicos emitidos seja minuciosa e detalhada, e que haja o confronto entre o executado e o previsto na Chamada Pública, em especial o Anexo II – Caracterização e Detalhamento das Metas, com seus sub-anexos, bem como NOTA TÉCNICA/INCRA/Nº 01/2010, para efeito da emissão do parecer técnico.

Recomendação 4:

Instituir controles internos com o intuito de:

- proceder à fiscalização, monitoramento e acompanhamento da execução física dos serviços de ATES celebrados no âmbito da SR(28)/DFE, de modo a garantir a execução das metas previstas nos contratos conforme estabelecido na Chamada Pública nº 01/2010;
- observar o estabelecido no § 10 do art. 30 da Lei nº 8.666/93, efetuando tempestivamente a análise técnica para aprovação ou rejeição de alteração da equipe de profissionais indicados pelo contratado que participaram da comprovação da capacidade técnico-profissional do contratado, fazendo constar nos respectivos processos;
- não atestar e validar a execução física das entidades executoras quando realizadas de forma contrária à estabelecida na Chamada Pública nº 01/2010;
- validar os documentos comprobatórios da execução física das entidades contratadas para prestação de serviços de ATER, com definição de agentes responsáveis, prazos e instâncias revisoras;
- não validar a execução física das entidades prestadoras de serviços de ATER quando a documentação comprobatória da mesma se apresentar incompleta, ausente ou não conferirem entre si;
- não aceitar Notas Fiscais com descrição genérica dos serviços prestados, sem discriminação da quantidade executada de cada meta e do valor unitário cobrado por meta;
- que a emissão de pareceres técnicos atestando a execução física, com sugestão de pagamento das notas fiscais, seja baseada em Demonstrativos de Cálculos que evidenciem a quantidade executada de cada meta e o valor unitário das metas executadas;
- que em relação ao Contrato nº 01/2011, não efetuar o pagamento de tributos e administração da maneira informada [(valor do contrato/12mês) x 3meses], observando a forma estabelecida no item 7 da Chamada Pública nº 01/2010 (DA COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS);
- nos pagamentos futuros, realizar a retenção dos tributos e o devido recolhimento dos mesmos aos cofres públicos, conforme determina a legislação vigente;
- nas Chamadas Públicas descrever, de forma clara e objetiva, cada atividade complementar abrangida no contrato de prestação de serviços de ATES, de modo a evitar a ocorrência de fatos ora apontados;
- abster-se de validar eventos enquadrados na meta 19 (Atividades Complementares) que não

guardem relação com o objetivo dos contratos de prestação de serviços de ATEs e da Chamada Pública;

- quando do pagamento das Notas Fiscais relativas à prestação de serviços de Ates observar o disposto no item 1.2 da Nota Técnica Conjunta DD/DA/001/2011, no caput do art. 6º da IN/SRF nº 247, de 21/11/2002, no Manual do Substituto Tributário do Imposto Sobre Serviços – ISS, elaborado pelo Núcleo de Monitoramento do ISS da Subsecretaria da Receita da Secretaria de Fazenda do GDF, (versão: setembro/2008) e na Instrução Normativa nº 04 da STN de 30/08/2004.

Recomendação 5:

Recomenda-se à SR(28)/DFE orientar as entidades executoras contratadas para fazer constar na documentação comprobatória da execução física o horário de realização dos eventos de ATEs e quanto à correta cobrança dos custos administrativos e dos tributos nas notas fiscais emitidas em face dos serviços prestados.

Certificado de Auditoria

Anual de Contas



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

Certificado: 201203466

Unidade Auditada: Superintendência Regional do INCRA no Distrito Federal e Entorno - INCRA/SR-28

Exercício: 2011

Processo: 54700.000340/2012-14

Município/UF: Brasília/DF

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

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

Em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº **201203466**, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 seja como indicado a seguir, em função da existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações correlatas discriminadas no Relatório de Auditoria.

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

1.1 CPF ***.030.081-**

Superintendente Regional do Distrito Federal e Entorno - INCRA/SR-28 no período de 01/01/2011 a 31/12/2011.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201203466, itens 6.1.1.4, 7.1.1.4 e 8.1.1.3.

Fundamentação:

(6.1.1.4) O Superintendente Regional da SR-28 não adotou controles internos para eliminar o estoque de convênios pendentes de análise de prestação de contas dos convênios na situação "a aprovar" a mais de seis anos, em desacordo com a IN/STN 01/97 e Portaria/INCRA/P/Nº 420, de 16/08/2011, conforme estabelecido no art. 132 do Regimento Interno do INCRA.

(7.1.1.4) O Superintendente da SR-28, apesar de ter conhecimento de que as atividades dos recepcionistas contratados estavam em desacordo com o disposto no

1

contrato e com o permitido em lei, possibilitou a realização de atividades finalísticas pelos terceirizados, em desacordo com o art. 132, XII do Regimento Interno do INCRA.

(8.1.1.3) O Superintendente autorizou os pagamentos dos contratos 01/2011 (Emater/DF) e 03/2011 (Cáritas), como Ordenador de Despesa, a despeito das falhas existentes, tais como: alteração injustificada da composição da equipe técnica de profissionais após assinatura do Contrato e ausência de análise e aprovação pela SR(28)/DFE; execução física de metas de forma contrária ao estabelecido na Chamada Pública nº 01/2010; emissão de Pareceres Técnicos atestando a execução física do Contrato nº 03/2011 baseada em documentação comprobatória incompleta; aceitação e validação de Notas Fiscais com descrição genérica dos serviços prestados; pagamento indevido de tributos e de taxa de administração.

1.2 CPF:*.691.241-****

Chefe da Divisão de Desenvolvimento no período de 01/01/2011 a 31/12/2011.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201203466, itens 6.1.1.4, 8.1.1.2 e 8.1.1.3.

Fundamentação:

(6.1.1.4) A Chefe da Divisão de Desenvolvimento não adotou medidas efetivas para dar seguimento nas análises das prestações de contas dos convênios na situação “a aprovar” a mais de seis anos, em desacordo com a IN/STN 01/97, conforme estabelecido no art. 117 do Regimento Interno do INCRA.

(8.1.1.2) A Chefe da Divisão de Desenvolvimento, membro da Comissão Especial para Seleção de Entidades de ATES, constituída pelas Ordens de Serviço/INCRA/SR(28)/DFE/G/Nº 73 e 108/2010, assinou a Ata de Reunião de Avaliação das Propostas Técnicas da Chamada Pública INCRA/SR-28/DFE/Nº 01/2010, de 28/12/2011, no tocante aos critérios de habilitação estabelecidos na Chamada Pública nº 01/2010, e não observou as exigências contidas nos itens 4, 6, 9, subitens 2.2 e 2.4 do item 12 e 3 do Anexo II do Edital da Chamada Pública, em desacordo com o art. 117 do Regimento Interno do INCRA.

(8.1.1.3) A Chefe da Divisão de Desenvolvimento validou a execução física dos contratos 01/2011 (Emater/DF) e 03/2011 (Cáritas), cuja execução estava em desacordo com o estabelecido no Edital da Chamada Pública nº 01/2010 e contratos citados.

1.3 CPF *.224.473-****

Chefe da Divisão de Administração no período de 01/01/2011 a 31/12/2011.

Referência: Relatório de Auditoria número 201203466, itens 4.1.1.1, 6.1.1.4, 7.1.1.4, 8.1.1.2 e 8.1.1.3.

Fundamentação:

(4.1.1.1) Embora seja atribuição da Divisão de Administração “*manter atualizadas as informações relativas ao cadastro, lotação, pagamento de pessoal e registros necessários à homologação dos atos de concessão de aposentadoria e pensão*”, conforme art. 114, I, “b” do Regimento Interno do INCRA, a Chefe dessa Divisão na SR-28 não adotou controles com o intuito de zelar pelo cumprimento dos registros necessários à homologação dos atos de pessoal no SIAPE e no SISAC.



(6.1.1.4) A Chefe da Divisão de Administração não adotou medidas efetivas para dar seguimento nas análises das prestações de contas dos convênios na situação “a aprovar” a mais de seis anos, em desacordo com a IN/STN 01/97, conforme estabelecido no art. 114 do Regimento Interno do INCRA.

(7.1.1.4) A Chefe da Divisão de Administração, apesar de ter conhecimento de que as atividades dos recepcionistas contratados estavam em desacordo com o disposto no contrato e com o permitido em lei, possibilitou a realização de atividades finalísticas pelos terceirizados. Tal conduta é atestada pelos fatos informados no Memo/INCRA/SR-28/A/nº 68/2010, de 04/05/2010, em desacordo com o art. 114, I e III do Regimento Interno do INCRA.

(8.1.1.2) A Chefe da Divisão de Administração, membro da Comissão Especial para Seleção de Entidades de ATES, constituída pelas Ordens de Serviço/INCRA/SR(28)DFE/G/Nº 73 e 108/2010, assinou a Ata de Reunião de Avaliação das Propostas Técnicas da Chamada Pública INCRA/SR-28/DFE/Nº 01/2010, de 28/12/2011, no tocante aos critérios de habilitação estabelecidos na Chamada Pública nº 01/2010, e não observou as exigências contidas nos itens 4, 6, 9, subitens 2.2 e 2.4 do item 12 e 3 do Anexo II do Edital da Chamada Pública, em desacordo com o art. 114 do Regimento Interno do INCRA.

(8.1.1.3) A Chefe de Divisão de Administração atestou a situação fiscal do contrato 01/2011 (Emater/DF) e não verificou os tributos passíveis de retenção, conforme determinação da Nota Técnica Conjunta DD/DA/01/2011.

1.4 CPF- *.310.461-****

Chefe da Divisão de Ordenamento e Estrutura Fundiária no período de 01/01/2011 a 31/12/2011.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201203466, itens 6.1.1.4 e 7.1.1.4.

Fundamentação:

(6.1.1.4) O Chefe da Divisão de Ordenamento e Estrutura Fundiária não adotou medidas efetivas para dar seguimento nas análises das prestações de contas dos convênios na situação “a aprovar” a mais de seis anos, em desacordo com a IN/STN 01/97, conforme estabelecido no art. 117 do Regimento Interno do INCRA.

(7.1.1.4) O Chefe da Divisão de Ordenamento e Estrutura Fundiária, apesar de ter conhecimento de que as atividades dos recepcionistas contratados estavam em desacordo com o disposto no contrato e com o permitido em lei, possibilitou a realização de atividades finalísticas pelos terceirizados. Tal conduta é atestada pelos fatos informados no Memo/INCRA/SR-28/DFE/nº 82/2010, de 03/05/2010, em desacordo com o art. 134 do Regimento Interno do INCRA.

1.5 CPF: *.460.031-****

Chefe da Divisão de Obtenção de Terras no período de 24/01/2011 a 31/12/2011.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201203466, itens 7.1.1.4 e 8.1.1.2.

Fundamentação:

0

(7.1.1.4) O Chefe da Divisão de Obtenção de Terras, apesar de ter conhecimento de que as atividades dos recepcionistas contratados estavam em desacordo com o disposto no contrato e com o permitido em lei, possibilitou a realização de atividades finalísticas pelos terceirizados, em desacordo com o art. 134 e 116 do Regimento Interno do INCRA.

(8.1.1.2) O Chefe da Divisão de Obtenção de Terras, membro da Comissão Especial para Seleção de Entidades de ATES, constituída pelas Ordens de Serviço/INCRA/SR(28)DFE/G/Nº 73 e 108/2010, assinou a Ata de Reunião de Avaliação das Propostas Técnicas da Chamada Pública INCRA/SR-28/DFE/Nº 01/2010, de 28/12/2011, no tocante aos critérios de habilitação estabelecidos na Chamada Pública nº 01/2010, e não observou as exigências contidas nos itens 4, 6, 9, subitens 2.2 e 2.4 do item 12 e 3 do Anexo II do Edital da Chamada Pública, em desacordo com o art. 116 do Regimento Interno do INCRA.

1.6 CPF: ***,419.301-**

Superintendente Regional do Distrito Federal e Entorno – Substituto - INCRA/SR-28 no período de 01/01/2011 a 31/12/2011.

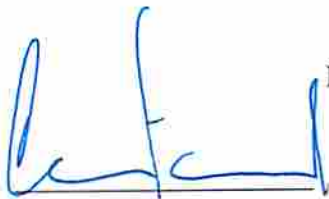
Referência: Relatório de Auditoria nº 201203466, itens 8.1.1.2 e 8.1.1.3.

Fundamentação:

(8.1.1.2) O Superintendente Regional Substituto, membro da Comissão Especial para Seleção de Entidades de ATES, constituída pelas Ordens de Serviço/INCRA/SR(28)DFE/G/Nº 73 e 108/2010, assinou a Ata de Reunião de Avaliação das Propostas Técnicas da Chamada Pública INCRA/SR-28/DFE/Nº 01/2010, de 28/12/2011, no tocante aos critérios de habilitação estabelecidos na Chamada Pública nº 01/2010, e não observou as exigências contidas nos itens 4, 6, 9, subitens 2.2 e 2.4 do item 12 e 3 do Anexo II do Edital da Chamada Pública, em desacordo com o art. 112 do Regimento Interno do INCRA.

(8.1.1.3) O Superintendente Regional Substituto emitiu os Pareceres Técnicos que validaram a execução física do contrato 03/2011 (Cáritas), cuja execução estava em desacordo com o estabelecido no Edital da Chamada Pública nº 01/2010 e contrato citado.

Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, constantes das folhas 04 a 10 do processo, que não foram explicitamente mencionados neste certificado têm, por parte deste órgão de controle interno, encaminhamento proposto pela **regularidade** da gestão, tendo em vista a não identificação de nexo de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.



Brasília, 23 de julho de 2012.

Lennon Mota Cantanhede

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Agrário

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Relatório: 201203466

Exercício: 2011

Processo: 54700.000340/2012-14

Unidade Auditada: Superintendência Regional do INCRA no Distrito Federal e Entorno/SR-28

Município/UF: Brasília/DF

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

Dentre as principais ocorrências verificadas durante os exames, foram observadas falhas relacionadas à execução de políticas públicas sob responsabilidade da Superintendência, especialmente no que concerne à Ação 4470-Assistência Técnica e Capacitação de Assentados, para a qual verificou-se impropriedades na seleção das entidades prestadoras de assistência técnica aos assentamentos, irregularidades na execução contratual e ocupação irregular de lotes da reforma agrária. Constatou-se, também, que os funcionários terceirizados contratados pela Unidade para prestação de serviços de recepcionista vêm exercendo atividades típicas da carreira do INCRA, caracterizando desvio de função.

Verificou-se que as falhas na execução da Ação 4470 decorrem da inobservância da legislação pertinente, por parte dos gestores da Superintendência, que atestaram a execução das atividades, por meio de pareceres e autorizações, sem verificar a congruência das mesmas com as normas regulamentadoras. Além disso, o desvio de função dos funcionários terceirizados decorre da carência de recursos humanos na Superintendência, bem como da conduta dos gestores que, apesar de terem conhecimento de que as atividades dos recepcionistas contratados estavam em desacordo com disposto no contrato e com o permitido em lei, possibilitaram a realização de atividades finalísticas pelos terceirizados. Visando sanar os fatos relatados na execução da Ação 4470, recomendou-se a correção pontual das impropriedades registradas; o estabelecimento de rotinas adequadas, que contemplem procedimentos de controle que venham a dirimir as causas identificadas, bem assim a capacitação dos servidores indicados para participarem da Comissão

Assinatura manuscrita em azul.

Especial de Seleção de Entidades de Assistência Técnica, a fim de evitar a reincidência das falhas apontadas. Ainda, para sanar a situação caracterizada como desvio de função, recomendou-se que seja efetuada gestão junto ao INCRA-Sede, visando obter a lotação de novos servidores para suprir a carência de pessoal; recomendando-se ainda que fosse impedido o acesso de funcionários terceirizados aos sistemas corporativos, cumprindo assim o estabelecido no contrato e zelando para que as atividades dos recepcionistas contratados restrinjam-se às pactuadas no termo celebrado.

Quanto às recomendações constantes do Plano de Providências Permanente, cabe destacar que não houve, no exercício 2011, Auditoria Anual de Contas realizada na Superintendência; portanto, não há recomendações efetuadas em auditorias anteriores pelo Órgão de Controle Interno.

No que concerne aos controles internos da Unidade, constatou-se que a Superintendência apresenta mecanismos de controles internos ainda incipientes, não havendo uma visão gerencial voltada para a correção dessa situação. Os gestores da entidade não possuem parâmetros para avaliação da estrutura de controles internos administrativos, em nenhum dos seus aspectos: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação, comunicação e monitoramento. Dessa forma, há ocorrência de fragilidades que impactam a gestão, como deficiências no sistema de delegação e segregação de funções; dificuldades na avaliação de riscos; falhas de comunicação entre os diversos níveis hierárquicos, gerando baixa aderência aos procedimentos estabelecidos; ausência de normativos que regulamentem as atividades desempenhadas e ausência de uma sistemática de monitoramento dos controles implementados; inexistindo avaliação quanto à validade e qualidade dos controles internos administrativos instituídos.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria n.º 201203466, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:

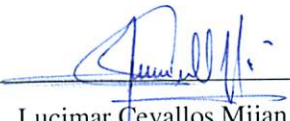
CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.030.081-**	Superintendente Regional do Distrito Federal e Entorno - INCRA/SR-28 no período de 01/01/2011 a	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria n.º 201203466, itens 6.1.1.4, 7.1.1.4 e 8.1.1.3



	31/12/2011		
***.691.241-**	Chefe da Divisão de Desenvolvimento no período de 01/01/2011 a 31/12/2011	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201203466, itens 6.1.1.4, 8.1.1.2 e 8.1.1.3
***.224.473-**	Chefe da Divisão de Administração no período de 01/01/2011 a 31/12/2011	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201203466, itens 4.1.1.1, 6.1.1.4, 7.1.1.4, 8.1.1.2 e 8.1.1.3
***.310.461-**	Chefe da Divisão de Ordenamento e Estrutura Fundiária no período de 01/01/2011 a 31/12/2011	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201203466, itens 6.1.1.4 e 7.1.1.4
***.460.031-**	Chefe da Divisão de Obtenção de Terras no período de 24/01/2011 a 31/12/2011	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201203466, itens 7.1.1.4 e 8.1.1.2
***.419.301-**	Superintendente Regional do Distrito Federal e Entorno – Substituto - INCRA/SR-28 no período de 01/01/2011 a 31/12/2011	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria número 201203466, itens 8.1.1.2 e 8.1.1.3
	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203471

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

Brasília, 23 de julho de 2012.


Lucimar Cevallos Mijan

Diretora de Auditoria da Área de Produção e Tecnologia