



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO
RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS**

TIPO DE AUDITORIA : **AUDITORIA DE GESTÃO**
EXERCÍCIO : **2010**
PROCESSO N° :
UNIDADE AUDITADA : **373083 - DIV.EXECUTIVA DE FINANÇAS-DAF.2
INCRA-SEDE/DF**
MUNICÍPIO - UF : **Brasília - DF**
RELATÓRIO N° : **201108584**
UCI EXECUTORA : **SFC/DRDAG - Coordenação-Geral de Auditoria da Área
de Desenvolvimento Agrário**

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201108584, 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 o processo anual de contas apresentado pelo (a) DIV.EXECUTIVA DE FINANÇAS-DAF.2 INCRA-SEDE/DF.

I - INTRODUÇÃO

2. Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 04/04/2011 a 13/06/2011, 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. Não foram realizadas as análises previstas no item 13, Parte A – Conteúdo Geral, Anexo III da Decisão Normativa TCU n° 110/2010 (avaliação objetiva da posição patrimonial e financeira da entidade, ressaltando os aspectos de confiabilidade das informações e a aderência às normas em vigor), conforme orientação contida no Ofício TCU/ADPLAN n° 01/2011, de 13/01/2011.

II – RESULTADOS DOS TRABALHOS

3. Verificamos no Processo de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-107/2010 e 110/2010.

4. Em acordo com o que estabelece o Anexo III da DN-TCU-110/2010, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

4.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

No exercício de 2010, o orçamento aprovado pela LOA para as ações constantes dos Programas sob a responsabilidade do INCRA Sede totalizou R\$ 3.184.461.303,00. O orçamento aprovado para os

três Programas de maior materialidade, a saber, os Programas 0135 (Assentamentos para Trabalhadores Rurais), 0137 (Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento) e 1427 (Fomento à Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares) totalizou R\$ 1.421.553.852,00, o que representa 44,6 % do total do orçamento do INCRA/SEDE.

Foram analisadas as ações com maior representatividade material dentro dos Programas citados: Ação 4460 - Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária (Programa 0135), Ação 0427 - Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas (Programa 0137) e Ação 4470 - Assistência Técnica e Capacitação de Assentados (Programa 1427).

Segue abaixo o resultado das execuções física e financeira, bem como a análise sobre o atingimento das metas previstas:

Inkra - Sede			
Programa 0135 - Assentamento de Trabalhadores Rurais			
Ação 4460 - Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária			
Meta	Previsão	Execução	Execução/Previsão
Física	289.670	244.514	84,4 %
Financeira	480.000.000,00	465.887.633,31	97%

Na ação 4460, o desempenho da meta física foi inferior ao desempenho previsto e ao da execução financeira. De acordo com o INCRA, tal resultado deve-se ao aumento de valores de mercado do preço dos imóveis. Outra questão que impactou a execução das metas físicas foi o gasto de R\$ 128.119.098,80 para cumprir decisões e acordos judiciais, representando 27,5% do empenhado na ação.

Em que pese a incompatibilidade entre o desempenho das metas físicas e financeiras, as justificativas apresentadas pelo gestor são plausíveis e subsidiam de forma coerente os dados apresentados.

Inkra - Sede			
Programa 0137 - Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária			
Ação 0427 - Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas			
Meta	Previsão	Execução	Execução/Previsão
Física	63.000	24.802	39,4 %
Financeira	900.000.000	258.308.128,13	28,7 %

Na ação 0427, o desempenho da meta física foi compatível com a execução financeira. Verificou-se que 48% do que foi executado financeiramente deveu-se aos restos a pagar inscritos em anos anteriores.

Em relação à execução da meta física, no relatório de gestão o INCRA SEDE informa que em 2010 foram atendidas 63.361 famílias, sendo que 24.802 foram atendidas com recursos aprovados para o exercício de 2010 e outras 39.384 famílias foram atendidas pela execução de restos a pagar de exercícios anteriores. Entretanto, verificou-se que a diferença entre o total de famílias atendidas

(63.361) e as famílias atendidas com recursos do exercício de 2010 (24.802) não é de 39.384 famílias (como informado pelo INCRA) e sim de 38.559 famílias.

De acordo com o gestor, as principais dificuldades enfrentadas na execução desta ação são a falta de recursos financeiros para o efetivo acompanhamento da aplicação dos créditos por parte dos servidores integrantes das comissões de crédito nas Superintendências Regionais, a falta generalizada de profissionais nas Superintendências Regionais para aplicar e supervisionar em campo os créditos disponibilizados, bem como a demora dos órgãos ambientais na concessão de licença prévia ambiental, instrumento para a implementação dos PDA (Plano de Desenvolvimento do Assentamento).

Em que pese a apresentação no Relatório de Gestão dos resultados de meta física oriundos da utilização de recursos de exercícios anteriores, verificou-se que a execução física da ação é compatível com a execução financeira, e que as justificativas apresentadas do gestor são plausíveis e subsidiam de forma coerente os dados apresentados.

Inkra - Sede			
Programa 1427 - Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura			
Ação 4470 - Assistência Técnica e Capacitação de Assentados			
Meta	Previsão	Execução	Execução/Previsão
Física	114.695	29.556	25,8 %
Financeira	311.050.000,00	55.639.189,23	17,9 %

Na ação 4470, o INCRA SEDE executou apenas 17,9% do total disponível no que tange à execução financeira. Constatou-se que 60% do total executado no ano de 2010 foi empenhado e liquidado em 2010. Entretanto, um percentual considerável da execução financeira (40%), deveu-se aos restos a pagar inscritos em anos anteriores.

Em relação à execução da meta física, verifica-se que esta encontra-se condizente com a execução financeira. Entretanto, verificou-se que a meta inicial prevista na LOA, de 310.000 famílias, foi redefinida para 114.695 famílias atendidas, com a limitação orçamentária estabelecida pelos Decretos Nº 7094, de 03 de fevereiro de 2010 e Nº 7.144, de 30 de março de 2010.

No Relatório de Gestão, o INCRA apresenta execução de meta física de 295.335 famílias atendidas, e explica que 265.477 famílias foram atendidas com recursos inscritos em Restos a Pagar de exercícios anteriores aplicados efetivamente em 2010.

A unidade justificou o elevado valor da inscrição em restos a pagar no exercício de 2010 (R\$ 66.399.739,00, representando 45% do total empenhado na ação no exercício), alegando haver considerável montante de recursos para execução da ação oriundos de Restos a Pagar de 2009 e devido à alteração na forma de operacionalização desta ação, em conformidade com a Nova Lei de ATER (Lei 12.188/2010), o que atrasou a formalização de novos instrumentos.

Verifica-se que, apesar das alterações nas metas físicas e da utilização na execução da ação de elevado percentual de restos a pagar de exercícios anteriores, a execução física foi condizente com a execução financeira e as justificativas do gestor são plausíveis e subsidiam de forma coerente os dados apresentados.

4.2 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Os indicadores de desempenho do INCRA foram estabelecidos em conjunto com o TCU, a partir do Acórdão nº 753/2008 - TCU - Plenário. Dos 21 indicadores estabelecidos, foram selecionados 6 para análise, cujas características principais e resultados por estão listados a seguir:

Programa/Ação do Governo	Nome do Indicador	Descrição do Indicador	Fórmula de Cálculo	Utilidade	Mensurabilidade
0135/4460	Índice de 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, dividido pela respectiva área total dos imóveis indenizados ou pagos em hectares, no exercício}, no nível de agregação.	Não	*
0135/8374	Índice de Protocolos de licença ambiental para os Projetos de Assentamento (PA)	Indica o percentual de PA com processo de Licenciamento Ambiental protocolado no exercício, em relação ao número de PA com licenças ambientais expedidas, em conformidade com a Resolução CONAMA nº 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.	Não	*
1424/4470	Índice de provimento de Assistência Técnica	Expressa a quantidade famílias atendidas pela Assistência Técnica.	(quantidade de famílias atendidas por Assistência Técnica, dividida pelo número de famílias no nível de agregação), multiplicado por 100.	Não	*

0137/8396	Índice de provimento de PDA/PRA	Expressa a quantidade Projetos de assentamento com PDA/PRA aprovados pelo INCRA	(quantidade de Projetos de Assentamento com PDA e PRA aprovados pelo Incra, dividido pela quantidade total de Assentamentos Jurisdicionados no nível de agregação), multiplicado por 100.	Não	*
0137/0427	Índice de acesso à moradia nos assentamentos	Expressa o acesso à moradia nos assentamentos no exercício, segundo o número total de famílias assentadas no exercício, permitindo assim avaliar a redução ou aumento do passivo existente.	(número de unidades habitacionais efetivamente construídas no exercício, dividido pela quantidade total de famílias assentadas no exercício, no nível de agregação), multiplicado por 100.	Não	*
0137/0427	Índice de consolidação de assentamentos	Expressa a taxa de consolidação dos assentamentos.	(número de famílias assentadas em PA consolidados, dividido pelo número total de famílias existentes nos PA criados pelo INCRA, no nível de agregação), multiplicado por 100.	Não	*

* A mensuralidade dos indicadores não foi analisada, tendo em vista que tais indicadores de desempenho foram desenvolvidos pelo INCRA em conjunto com o TCU.

Da análise sobre a implementação dos indicadores e das informações recebidas do INCRA Sede, tecemos as seguintes análises:

a) Em relação à validação de informações que compõem os indicadores, verificou-se que a alimentação dos dados primários é de responsabilidade das Superintendências Regionais e a validação de tais dados é também feita por essas Superintendências, não ocorrendo checagens em outros níveis (segregação de atividades), o que torna frágil o controle e confiabilidade dos dados.

A Coordenação de Monitoramento e Avaliação da Gestão – DEA realiza verificações e atualização de dados apenas no final do exercício.

b) Em relação à utilização dos indicadores de desempenho para a tomada de decisão nas áreas finalísticas, verificou-se que o uso de tais dados ainda é incipiente e necessita de aprimoramentos, como internalização de rotinas para alimentação, verificação de dados e plano de ação para a sua efetiva utilização no processo de tomada de decisão do INCRA. Entretanto, verificou-se que estão sendo tomadas medidas para a implementação da utilização dos indicadores e que a área de Gestão Estratégica tem realizado ações que evidenciam melhorias no gerenciamento de informações estratégicas, como a elaboração do documento Balanço da Gestão 2010, a implementação do Módulo de Monitoramento e Avaliação do SIR, os ajustes ao Manual do Módulo de Monitoramento e Avaliação e a publicação da Instrução Normativa nº 55, de 03 de agosto de 2009, que estabelece diretrizes para realização sob Monitoramento e Avaliação de ações desenvolvidas. .

c) Verificou-se, por outro lado, que o INCRA Sede vem adotando providências para sanar os problemas na gestão dos indicadores, como: produção de material denominado Balanço da Gestão 2010, que inclui avaliação sobre o progresso da execução das principais ações trabalhadas pelo Incra e avaliação dos indicadores propostos pelo TCU. Tal documento será encaminhado para as Diretorias e Superintendências Regionais com vistas a promover debate sobre tais índices.

4.3 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ

Quanto ao funcionamento do Sistema de Controle Interno do INCRA, o escopo da análise resumiu-se as Divisão de Prestação de Contas (DAC 2) e Divisão de Acompanhamento e Controle de Convênios (DAC 3), ambas inseridas na Coordenação-Geral de Contabilidade (DAC), que por sua vez faz parte da estrutura da Diretoria de Gestão Administrativa (DA).

Pode ser verificado que as duas divisões possuem percepções e rotinas semelhantes. Existem controles instituídos, porém não o são formalizados, ou seja, a constituição atual das Divisões possui a percepção da necessidade do controle interno administrativo para a eficiência e eficácia na execução dos trabalhos, porém estes não estão instituídos formalmente para que torne-se prática comum para novos servidores. As ferramentas de comunicação são utilizadas de forma adequada para conduzir a informação aos destinatários, e o monitoramento sobre o emprego dos controles instituídos é executado pelos chefes de divisão, apesar de não sê-lo de forma periódica, e sim conforme a conveniência e oportunidade dos mesmos.

4.4 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Quanto às transferências celebradas no exercício em exame, tem-se apenas 01 (um) convênio que foi iniciado no exercício em exame e ainda estava em execução no fim do exercício, conforme tabela:

TRANSFERÊNCIA CONCEDIDA

Qtd transf exercício	Montante	% Qtd analisado	% Valor analisado
-----------------------------	-----------------	------------------------	--------------------------

01	108.743,00	100%	100%
----	------------	------	------

Em análise ao referido Convênio, foi verificado que quando de sua formalização foram atendidos os artigos 11 e 25 da LRF.

Em que pese não haver rotina preestabelecida, verificou-se que o acompanhamento da execução do Convênio analisado tem sido realizado de forma tempestiva por meio de visitas *in loco* dos responsáveis pela fiscalização das Superintendências envolvidas, além de vídeo conferência e contato permanente com a convenente, as 03 (três) fiscalizações previstas para serem realizadas no exercício de 2010 foram executadas conforme o planejado.

Porém verifica-se que nas Superintendências Regionais tem havido dificuldades por parte dos convenentes para a inserção de dados no sistema SICONV nos campos “Licitação”, “Contratos”, “Documentos de Liquidação”, “Pagamentos” e “Registro de Ingresso de Recursos”, isso tem dificultado a apresentação das prestações de contas por parte dos convenentes. Além disso, os fiscais de convênios também têm encontrado dificuldades para pronunciar-se a respeito dos relatórios do Plano de Trabalho no mesmo sistema. Para este último fato, a Diretoria de Gestão Administrativa tem como objetivo para o exercício de 2011 a realização de capacitação nas funcionalidades do SICONV, especialmente no que diz respeito ao módulo de prestação de contas. Tal capacitação é interessante para que no futuro estas mesmas dificuldades que estão sendo encontradas nas Unidades Regionais não venham a ser enfrentadas pelo INCRA-Sede, inclusive para que os servidores capacitados possam auxiliar os convenentes nas dificuldades para a inserção de dados no sistema.

No exercício de 2010, o Órgão adotou medidas no sentido de mitigar o passivo de transferências na situação “a aprovar” e “a comprovar”, quando da instituição de Grupo de Trabalho específico com este objetivo. A partir do resultado dos trabalhos, foi verificada redução do estoque e o levantamento de pontos de fragilidade na gestão das transferências, porém não foi o suficiente para eliminar o passivo de forma completa.

Foi identificado que os procedimentos de monitoramento e cobrança de prestação de contas tem sido suficientes para não permitir o acúmulo de transferências cuja execução caiba ao INCRA-Sede (UG 373083) na situação “a comprovar”, sendo o monitoramento realizado através da Divisão de Acompanhamento e Controle de Convênios da Coordenação-Geral de Contabilidade e a cobrança realizada pelas áreas técnicas após ter recebido expedientes encaminhados pela primeira alertando sobre o vencimento do prazo.

Quanto às rotinas de análise de prestação de contas, foi identificado procedimento instituído para a análise contábil, realizada pela Divisão de Prestação de Contas, o que se dá através do uso *check list* para a conferência do é requerido pela legislação. Também foi constatado que na Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, que dentre as Diretorias das áreas finalísticas é a que mais celebra Convênios, não existe rotina preestabelecida para padronizar os trabalhos dos técnicos quando do acompanhamento da execução desses instrumentos, isto dificulta a obtenção de subsídios para as emissões dos pareceres técnicos finais de cumprimento dos objetos constantes nos Planos de Trabalho. Como consequência houve o acúmulo de transferências na situação “a aprovar” com prazo superior ao previsto no art. 31 da IN/STN 01/97.

4.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Na análise da regularidade dos processos licitatórios efetuados pelo INCRA, foi feito levantamento

a partir dos sistemas SIASG, SIAFI e ComprasNet, para verificar os certames homologados no exercício 2010. A extração nos sistemas corporativos resultou em uma lista com 26 licitações para o exercício, que representam um montante R\$33.458.625,11, sendo selecionados para análise 16 processos, no montante de R\$ 30.504.456,94 (91% do montante de licitações). A amostra foi definida segundo critérios de materialidade e relevância, de acordo com as modalidades licitatórias utilizadas pelo INCRA:

Modalidade de Licitação	Valor no exercício	% sobre o valor total de licitações	Montante analisado	% de recursos analisados
Dispensa	R\$ 11.289.450,60	33%	R\$ 11.289.450,60	100% das contratações por dispensa
Inexigibilidade	R\$1.834.110,80	5%	R\$1.834.110,80	100% das contratações por inexigibilidade
Tomada de Preços	R\$ 1.026.675, 84	3%	R\$ 1.026.675, 84	100% das tomadas de preço
Concorrência	R\$ 1.800,00/mês**	-----	-----	-----
Pregão	R\$ 19.308.387,87	49%	R\$ 16.352.419,70	85% dos pregões
Total	R\$ 33.458.625,11	90%	R\$ 30.504.456,94	91% do montante de licitações realizadas

* Não foi realizada licitação na modalidade Convite, durante o exercício 2010.

** Uma única Concorrência foi realizada no exercício 2010, tendo como objeto a cessão de uso do espaço do restaurante do INCRA: valor especificado deve ser pago pela cessionária ao INCRA mensalmente, portanto não foi considerado para soma do valor total.

Os exames de auditoria restringiram-se aos certames licitatórios, com análises sobre a motivação apresentada para justificar as aquisições/contratações realizadas, os fundamentos das dispensas e inexigibilidades e a modalidade de licitação utilizada. O quadro abaixo sintetiza os resultados dos exames realizados:

Modalidade de Licitação	Número do Contrato	Identificação da contratação	Valor do processo e quantidade contratada, respectivamente	Oportunidade que se apresentou em licitação	Fundamentação da dispensa/inexigibilidade entre as demais modalidades
Da licitação da contratação de bens e serviços, quanto às necessidades da entidade	da entidade	dos processos licitatórios e os itens contratados, respectivamente	o valor do processo e a quantidade contratada, respectivamente	se houve ou não licitação	fundamentação da dispensa/inexigibilidade em relação às demais modalidades

encontram-se corretamente instruídos e motivados, de acordo com os ditames das Leis 8.666/93, 10.520/2002 e legislação pertinente ao tema.

4.6 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

Em relação ao quantitativo de pessoal do INCRA Sede, observou-se que os servidores da unidade estão assim distribuídos:

Tipo de cargo	Quantidade de servidores
1. Servidores de carreira	536
1.1 Servidores vinculados ao órgão	500
1.2 Servidores em exercício descentralizado	30
1.3 Servidores celetistas	6
1. Servidores cedidos ou em licença	99
2.1 Servidores cedidos	68
2.2 Servidores em licença	31
1. Provisão de cargos em comissão	208
3.1 Servidores de carreira	158
3.2 Servidores de outros órgãos	8
3.3 Sem vínculo	42
TOTAL	843

Verificou-se que o número de servidores não é suficiente para atender as demandas do INCRA,

todavia, o gestor tem adotados as providências possíveis para mitigar o problema: foi realizado concurso público em 2010, prorrogado em 2011, para provimento de 550 vagas, porém ainda não houve nomeação de novos servidores. O número de servidores cedidos encontra-se dentro dos parâmetros comuns à Administração Pública, não interferindo de forma significativa na atuação da entidade. A requisição de servidores de outros órgãos não é prática usual no INCRA, havendo apenas três servidores requisitados.

Com o objetivo de analisar a conformidade legal dos registros de Folha de Pagamento do INCRA-Sede, foram examinadas informações sobre a área de pessoal, disponibilizadas por indicadores de desconformidade, que apresentam situações atípicas encontradas na folha de pagamento da Unidade. Para confirmação das ocorrências apontadas por cada indicador, foram efetuadas consultas ao SIAPE e SISAC, além de questionamentos ao gestor, de sorte que foram averiguadas as seguintes situações:

Ocorrência	Quantidade de servidores analisados	Quantidade de servidores confirmados na ocorrência
1-2 - Servidores do Ativo Permanente investidos em outros vínculos na Administração Pública	28	3
1-3 - Servidores aposentados com registro no Ativo Permanente do INCRA	22	4
2 - Servidores que percebem a vantagem do art. 192, Lei 8.112/90	21	0
3 - Servidores que percebem adicional de insalubridade ou periculosidade	22	0
7 - Servidores que recebem abono de permanência	11	0
8 - Servidores que aderiram ao Programa de Demissão Voluntária/PDV e posteriormente reingressaram à Administração Pública em cargo efetivo.	2	0
9 - Servidores aposentados após 1995 que recebem opção de função	21	0
10 - Servidores cedidos e requisitados	Requisitados: 3 ocorrências	Requisitados: 0 ocorrências

	Cedidos: 17 ocorrências	Cedidos: 7 ocorrências
21 - Servidores que percebem auxílio-alimentação com valores divergentes daqueles estabelecidos pelo Ministério do Planejamento/MPOG	6	3
22 - Evolução da Folha de Pagamento	32	6
23 - Registro no SISAC de atos de admissão, concessão de aposentadoria e pensão	Atos de admissão: 0 Atos de concessão de pensão: 10 Atos de concessão de aposentadoria: 52	Atos de admissão: 0 Atos de concessão de pensão: 0 Atos de concessão de aposentadoria: 9
24 - Pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores	16	0
25 - Servidores com idade superior a 90 anos	38	0

Da análise das ocorrências confirmadas, acrescida dos esclarecimentos apresentados pelo gestor, verificou-se que os registros de folha de pagamento e gestão de pessoal estão sendo efetuados em conformidade com os normativos pertinentes.

4.7 Avaliação do Cumprimento pela UJ das Recomendações do TCU e do Controle Interno

Com vistas a avaliar o cumprimento, pelo INCRA, das recomendações e determinações dos órgãos de controle, foram levantados os seguintes dados:

a) Em relação ao Tribunal de Contas da União-TCU, foram levantados os Acórdãos exarados durante o exercício 2010 e selecionados, para acompanhamento, aqueles acórdãos que continham determinações estruturantes e/ou relevantes, na opinião da equipe de auditoria; além daqueles que continham determinação expressa para acompanhamento, por parte da CGU. A tabela abaixo indica os Acórdãos selecionados com o respectivo status de atendimento:

Nº do Acórdão TCU	Status do atendimento
Acórdãos TCU-Plenário nº 1.353 e 2.508	Totalmente atendidos.

Acórdãos TCU-Plenário nº 577 e 578	Parcialmente atendidos.
Acórdãos TCU- 1ª Câmara nº 962	Atendimento suspenso, em face de interposição de recurso de reexame.

b) Em relação à Controladoria-Geral da União-CGU, foram verificadas as recomendações do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 224628/2010, referente às contas do exercício 2009. Foram efetuados novos questionamentos durante os trabalhos de campo e, das recomendações emitidas com impacto na gestão selecionadas pela Controladoria-Geral da União, todas encontram-se atendidas.

c) Em relação à Auditoria Interna do INCRA, foram verificados os relatórios de auditoria elaborados durante o exercício 2010, para as ações de controle realizadas pela unidade. Houve emissão de quatro relatórios. Verificou-se que a Auditoria Interna tem acompanhado o atendimento das recomendações emitidas, sendo que cinco recomendações foram plenamente atendidas e cinco estão parcialmente atendidas. Ressalta-se que, destas últimas, o atendimento completo ainda não foi efetuado por razões que independem da atuação do gestor, necessitando da ação de outros órgãos para ser realizado.

4.8 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

No exercício de 2010 não ocorreu insuficiência de créditos orçamentários ou de recursos financeiros que ensejassem o reconhecimento de passivos por parte da Unidade Jurisdicionada, conforme informações apresentadas pelos gestores no Relatório de Gestão - item 3, confirmadas mediante consulta realizada ao SIAFI GERENCIAL nas seguintes contas:

21211.11.00 (Fornecedores por Insuficiência de Créditos/Recursos);
 21212.11.00 (Pessoal a Pagar por Insuficiência de Créditos/Recursos);
 21213.11.00 (Encargos por Insuficiência de Créditos/Recursos);
 21215.22.00 (Obrigações Tributárias por Insuficiência de Créditos/Recursos); e
 21219.22.00 (Débitos Diversos por Insuficiência de Créditos/Recursos)

4.9 Avaliação da Conformidade da Inscrição de Restos a Pagar

Com o objetivo de analisar a conformidade legal da inscrição de despesas em restos a pagar no exercício de 2010, foram solicitadas 14 notas de empenho, selecionadas pelo critério de materialidade, totalizando 18.436.963,71

Restos a pagar inscritos em 2010	Restos a pagar analisados	% analisado	% com inconsistência
R\$ 24.329.377,29	18.436.963,71	75,78%	0%

Da análise da conformidade da documentação apresentada para justificar a inscrição em restos a pagar das referidas notas de empenho, verificou-se que todas as inscrições foram realizadas em

conformidade com o que determina o Art. 35 do Dec. 93872/86.

4.10 Avaliação dos Critérios - Chamamento Público

Não houve procedimento de Chamamento Público no âmbito do INCRA – Sede para o único convênio firmado no exercício de 2010.

4.11 Avaliação de Contratos e Convênios - SIASG/SICONV

Foi verificado que o Órgão tem encontrado dificuldades para efetivar o lançamento de termos aditivos aos contratos no SIASG no que se refere à inserção dos números dos empenhos referentes aos mesmos.

O sistema não aceita o número do empenho dos termos aditivos por serem distintos do número do empenho do contrato original. Devido a essa dificuldade, alguns lançamentos no sistema tem sido realizados sem a inserção dos valores. Logo, foi constatada a desatualização no Sistema SIASG dos valores de 08 (oito) contratos vigentes na unidade no exercício de 2010, no montante total de R\$ 6.159.138,95.

As causas para o fato não foram identificadas por ocasião dos trabalhos de campo. As mesmas serão objeto de aprofundamento em ações de controle futuras.

Quanto ao SICONV, existe apenas 01 (um) convênio em vigência no INCRA-Sede, o qual encontra-se registrado e com o valor desembolsado devidamente atualizado no mesmo.

Ressalta-se que tais análises restringiram-se a verificação do efetivo lançamento dos registros de contratos e convênios, bem como seus valores, nos sistemas SIASG e SICONV, respectivamente.

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

Visando verificar se o INCRA cumpre os ditames da Lei 8.730/93 - que estabelece a obrigatoriedade de entrega da declaração de bens e rendas ao órgão de lotação, por parte dos servidores públicos federais das três esferas de poder: Executivo, Legislativo e Judiciário -, foi realizado levantamento de todos os servidores do INCRA que exerceram cargos ou funções comissionados durante o exercício 2010. Procedeu-se então à verificação física, nos arquivos do INCRA, da existência e guarda dos documentos em questão: formulários de autorização de acesso a declarações de bens e rendas dos servidores ocupantes de cargos comissionados.

A Coordenação-Geral de Desenvolvimento Humano possui tais documentos arquivados em pastas específicas, separadamente da documentação funcional dos servidores. A entrega destes formulários é efetuada na data da posse dos servidores, sendo que a Coordenação-Geral controla a entrega dos documentos por meio de planilha em meio eletrônico, atualizada sempre que há posse de novos servidores. Da amostra selecionada pela CGU, 49 (quarenta e nove) servidores, todos encontram-se adimplentes.

4.13 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços

Durante os trabalhos de auditoria, verificou-se que a unidade não adotou critérios de sustentabilidade ambiental em seus processos licitatórios para aquisição de bens e serviços no ano de 2010.

Verificou-se, ainda, que a unidade não vem providenciando a separação dos resíduos recicláveis

descartáveis, conforme determinado no Decreto nº 5.940/2006, e descumprindo a determinação contida no decreto de proceder a uma destinação adequada aos mesmos.

O gestor justificou que a Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010 é uma norma que exige uma mudança muito grande na cultura das pessoas e, por isso, demanda tempo até a total aderência à ela.

Todavia, o gestor adotou, ainda no ano de 2010, iniciativas de sustentabilidade ambiental, como a substituição de lâmpadas por outras mais econômicas e instalação de torneiras automáticas nos banheiros. Além disso, houve foram iniciadas as campanhas “Coleta Seletiva Solidária” e “Reduzir, Reutilizar e Reciclar”, esta última, já implementada.

4.14 Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial

Com o objetivo de avaliar a gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade do INCRA SEDE, classificado como “Bens de Uso Especial”, foi realizada análise comparativa entre as especificações dos imóveis de uso especial apresentadas no Relatório de Gestão da Unidade, e as informações registradas no Sistema SPIUnet.

A partir do levantamento e análise no SPIUnet dos dados relativos aos 90 imóveis de uso especial sob a guarda do INCRA SEDE, foram identificadas fragilidades nos controles internos da unidade relativas à ausência de rotinas para inclusão e controle das informações e atualização da avaliação dos imóveis no SPIUnet.

Ademais, foram verificadas inconsistências entre as informações fornecidas no relatório de Gestão pelo INCRA Sede, que apresenta apenas 2 (dois) imóveis classificados como “Bens de Uso Especial” e a extração do SPIUnet, que apresenta 90 (noventa) imóveis “Bens de Uso Especial” sob responsabilidade do Instituto.

QUANTIDADE TOTAL DE IMÓVEIS DE USO ESPECIAL SOB A RESPONSABILIDADE DA UJ		
Local	2009	2010
Brasil	90	90
Exterior	0	0

4.15 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

O INCRA possui um PDTI para o período 2010-2014, em que descreve as ações tecnológicas alinhadas às ações político-institucional conduzidas pela direção superior da entidade, tendo como propósito definir metas realistas e consistentes com a missão social, a fim de minimizar custos e viabilizar soluções de TI necessárias ao INCRA.

O Inkra-sede conta com a existência formal de um Comitê Diretivo de TI (CTI), que determina as prioridades de investimento e alocação de recursos nos diversos projetos e ações de TI.

O Instituto não possui uma área específica de segurança da informação. Entretanto, o CTI é responsável por deliberar no âmbito do Incra sobre os Princípios de TI, a Arquitetura de TI, inclusive os requisitos de segurança, integração e padronização de dados, informações e sistemas.

Também não está em vigor a Política de Segurança da Informação (PSI) do Incra. Foi apresentada uma minuta de PSI a ser aprovada pelo CTI, segundo o gestor, até agosto de 2011.

O Plano de Cargos e Salários do INCRA não foi contemplado com cargos relacionados à Tecnologia da Informação. Contudo, o Coordenador-Geral de Tecnologia e Gestão da Informação é servidor da Autarquia, e tem formação em TI. Além dele, os chefes de divisão são da carreira específica de TI do Ministério do Planejamento (MPOG), e os demais servidores que lidam com a gestão de TI na UJ são todos servidores de carreira do Incra.

O Incra conta com a existência formal de Modelo de Desenvolvimento de Sistemas (MDS) que está em uso na Unidade desde a sua publicação, em 2009, e descreve as fases e atividades do ciclo de vida de sistemas de informação, onde estão explicitadas as principais atividades, os responsáveis envolvidos em cada processo e os produtos a serem gerados.

Foram solicitados 3 (três) contratos para análise, celebrados com as empresas BSI Tecnologia LTDA, Link Data Informática e Serviços LTDA e Mahvla Telecomm Consultoria e Serviços em Tecnologia, no valor total de R\$ 4.532.061,90, no intuito de verificar a exigência de acordos de níveis de serviços. Verificou-se, com base na amostra, que a unidade apresenta exigências de níveis de serviço a serem observados pelas empresas contratadas na prestação de serviços ao Incra. Entretanto, não há formalização de acordos de níveis de serviço quando o Incra é cliente e ao mesmo tempo fornecedor dos serviços.

As soluções de TI da Unidade são desenvolvidas por empresa terceirizada, sendo a contratação, gestão e fiscalização dos contratos exercidos por servidores de carreira da entidade, tendo por base o PDTI e seguindo os preceitos da IN MP/SLTI nº 04, de 12 de novembro de 2010. Além disso, a unidade conta com a política de transferência de conhecimentos para servidores da UJ referente a produtos e serviços de TI terceirizados.

4.16 Conteúdo Específico

Da análise da Parte C do Relatório de Gestão (Informações Específicas a Constar do Relatório de Gestão), foi verificado que os itens requeridos pela DN/TCU n.º 107/2010 foram atendidos e descritos conforme requisitado, tendo o Órgão informado sobre aqueles que ainda estão em desenvolvimento, bem como sobre o que não foi possível atender. No entanto, não foram identificadas as seguintes informações requeridas:

- a) No Item 21.2 (Processos de Certificação de Imóveis Rurais (públicos e privados) e emissão de CCIR), não consta a estratégia de atuação e programação para o atendimento da exigência legal de certificação gratuita de que tratam o § 3º do art. 176 e o § 3º do art. 225 da Lei nº 6.015 de 1973.
- b) No Item 21.5 (Georreferenciamento e Cartografia) não consta o cronograma executivo de georreferenciamento do passivo de imóveis no âmbito da PNRA.
- c) No Item 24.1 (Controle sobre a tramitação de processos de atendimento ao público), no que se refere à rotina de trabalho e normas internas, não consta menção sobre:

- Se há fluxos de processos com prazos estabelecidos para o seu saneamento;
- Se há adequação do sistema de tramitação de processos para permitir que o público externo interessado possa identificar em que fase o processo se encontra, via internet.

Foi emitida a Nota de Auditoria N.º 201108584/003, de 15/06/2011, recomendando o envio de ofício a esta Unidade de Controle Interno com as referidas informações, a qual foi atendida por meio do Ofício/AUD/N.º 150, de 14/07/2011, à exceção das informações previstas no item 21.5.

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

III - CONCLUSÃO

Eventuais questões pontuais ou 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, 27 de julho de 2011.



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

CERTIFICADO DE AUDITORIA

CERTIFICADO Nº : 201108584
UNIDADE AUDITADA : 373083 - DIV.EXECUTIVA DE FINANÇAS-DAF.2 INCRA-SEDE/DF
EXERCÍCIO : 2010
PROCESSO Nº : 54000.000119/2011-72
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 **01/01/2010 a 31/12/2010**.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria 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.

3. A partir dos exames realizados, as seguintes constatações, que estão detalhadas no respectivo Relatório de Auditoria, impactaram de forma relevante a gestão da unidade examinada, sendo necessária a atuação e acompanhamento das providências preventivas e/ou corretivas por parte dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010:

- 7.1.5.1 **Contratação de serviços (no montante de R\$ 948.958,60) com motivação inadequada que demonstrasse a fundamentação para a quantidade contratada.**
- 1.1.1.2 **Inexistência de uma Política de Segurança da Informação (PSI) formalizada.**
- 4.1.1.1 **Permanência de estoque de convênios na situação “a aprovar” (14 Convênios no valor total de R\$ 26.987.525,89) no SIAFI após atividades de Grupo de Trabalho.**
- 7.1.3.1 **Fragilidade nos controles relativos à gestão de Bens de Uso Especial da União sob a responsabilidade do INCRA SEDE, tais como ausência de atualização do valor dos imóveis no SPIUnet e ausência de rotinas para inclusão, atualização e controle das informações.**

1.1.2.1

Ausência de separação de resíduos recicláveis descartados e falta de destinação adequada aos mesmos.

7.1.5.4

Impropriedades no Pregão nº 18/2010, realizado para contratação de empresa promotora de eventos, no montante de R\$ 8.250.000,00, tais como: motivação insuficiente para abertura do certame, restrição à competitividade e registro de preços acima do valor de mercado.

2.1.1.1

Não atendimento das determinações exaradas pelo Tribunal de Contas das União mediante Acórdão/TCU nº 577/2010-Plenário.

4. Assim, em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108584, 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 nexos de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações a seguir especificadas:

4.1 Agentes com proposta de encaminhamento pela gestão **REGULAR COM RESSALVAS**:

Cargo	Constatação
Presidente do Incra no período de 1/1/2010 até 31/12/2010	1.1.1.2 2.1.1.1
DIRETORA NACIONAL DE GESTÃO ADMINISTRATIVA no período de 1/1/2010 até 31/12/2010	7.1.5.1 7.1.3.1 1.1.2.1 7.1.5.4
Diretor de Gestão Estratégica no período de 1/1/2010 até 31/12/2010	1.1.1.2
Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento no período de 1/1/2010 até 31/12/2010	4.1.1.1

5. Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 que não foram explicitamente mencionados neste certificado têm, por parte deste órgão de controle interno, encaminhamento para julgamento proposto pela **regularidade** da gestão, tendo em vista a não identificação de nexos de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

Brasília/DF, 27 de julho de 2011



Lennon Mota Cantanhede
Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Agrário

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO Nº : 201108584
EXERCÍCIO : 2010
PROCESSO Nº : 54000.000119/2011-72
UNIDADE AUDITADA : 373083 - DIV.EXECUTIVA DE FINANÇAS-DAF.2 INCRA-
SEDE/DF
MUNICÍPIO - UF : Brasília - DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício sob exame, da Unidade acima referida, expresse, a seguir, opinião conclusiva, de natureza gerencial, sobre os principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria, em decorrência dos trabalhos conduzidos por este órgão de controle interno sobre os atos de gestão do referido exercício.

2. Dentre as principais ocorrências verificadas durante os exames, foram observadas divergências entre os dados dos imóveis apresentados no Relatório de Gestão 2010 e os registrados no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União; permanência de estoque de convênios na situação "a aprovar", com prestações de contas pendentes de análise por parte da área técnica; além de impropriedades em dois certames licitatórios analisados.

3. Verificou-se que as causas estruturantes de tais ocorrências consistem especialmente em falhas de controle do INCRA Sede, relativas a fragilidades nos controles internos que alcançam a gestão patrimonial, ao acompanhamento e controle da execução de convênios, bem como ao planejamento e instrução dos processos licitatórios. Visando sanar as ocorrências supramencionadas, foi recomendado que o INCRA providencie a reavaliação dos imóveis junto à Secretaria de Patrimônio da União e que implemente rotinas de avaliação periódicas, evitando o vencimento do prazo de validade das avaliações já realizadas. Em relação ao acompanhamento de convênios, recomendou-se que seja dada continuidade às tarefas de Grupo de Trabalho instituído, dentre outros motivos, para reduzir o passivo de ajustes sem aprovação, além da padronização de procedimentos, inclusive com edição de normativos. E, no que concerne à área de licitações, foi recomendada a implementação de rotinas para que os certames sejam adequadamente motivados, instruídos com pesquisas de preços criteriosamente avaliadas e demais documentos que fundamentem a realização da licitação.

4. Quanto às recomendações emitidas no Relatório de Auditoria Anual de Contas referente ao exercício 2009, foram levantadas duas recomendações com impacto na gestão, que estavam pendentes de atendimento. Todavia, o gestor apresentou novas providências durante a Auditoria Anual de Contas 2011, atendendo plenamente a tais recomendações. Demais pontos que permanecem parcialmente atendidos serão acompanhados ao longo do exercício 2011, por meio do Plano de Providências Permanente.

5. Em relação aos controles internos da unidade, foram examinadas duas divisões da Diretoria de Gestão Administrativa. Verificou-se que existem controles instituídos, porém não formalizados, o



que dificulta a disseminação de uma cultura de controle e a adoção de práticas por parte de novos servidores. As ferramentas de comunicação são utilizadas de forma adequada para conduzir a informação aos destinatários, todavia há falhas de monitoramento: embora seja executado pelos chefes de divisão de modo discricionário, não há periodicidade regular para avaliação do emprego dos controles. Os demais exames realizados indicam que há necessidade de desenvolvimento de controles em áreas específicas do INCRA Sede, como a gestão de bens e patrimônio, contábil, de convênios e de licitações.

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, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, 27 de julho de 2011



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

