



**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°** : 54130.000382/2011-86  
**UNIDADE AUDITADA** : 373045 - SUPERINTEND. ESTADUAL DO CEARA-  
INCRA/SR-02  
**MUNICÍPIO - UF** : Fortaleza - CE  
**RELATÓRIO N°** : 201109234  
**UCI EXECUTORA** : CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO  
ESTADO DO CEARÁ

Senhor Chefe da CGU-Regional/CE,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201109234, 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) SUPERINTEND. ESTADUAL DO CEARA-INCRA/SR-02.

## **I - INTRODUÇÃO**

2. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 28/3/2011 a 29/4/2011, 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.

## **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, em que pese a manifestação consubstanciada no Parecer da Auditoria Interna relatando que o processo encontra-se parcialmente constituído das peças estabelecidas pelo art. 13 da IN-TCU-63/2010.

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**

Os exames de auditoria incidiram sobre os Programas n° 0137 - "Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária" e n° 0138 - "Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas".

Foram selecionadas quatro ações governamentais que receberam recursos superiores a 10% do total gasto no exercício objeto de exame, consideradas mais relevantes.

O quadro a seguir descreve as ações selecionadas, com as respectivas metas físicas e financeiras para o exercício de 2010, e os percentuais de execução atingidos:

Ação	Descrição	Meta	Previsão (1)	Execução (2)	Execução/ Previsão (%)
8396	Recuperação de Infraestrutura dos Assentamentos	Física(3)	1.628	-	-
		Financeira	11.787.997,84	3.058.536,48	25,95%
0427	Concessão Cred. Inst.	Física(3)	458	1208	263,76%
		Financeira	6.082.502,42	2.201.400,00	36,19%
4426	Georref. Imóveis Rurais	Física(4)	113.281	4.167.749,48	-
		Financeira	5.916.000,00	144.009,21	2,4%
2110	Regularização Fundiária	Física(5)	7.732	52.637	680,76%
		Financeira	4.604.000,00	340.232,26	7,38%

(1)provisão recebida

(2)valor pago

(3)famílias beneficiadas

(4)em área medida e georreferenciada

(5)imóvel regularizado

Considerando que a Entidade não possui dados disponíveis no Sigplan, as análises foram efetuadas tendo por base o Relatório de Gestão e as respostas do gestor às Solicitações de Auditoria.

#### **Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento**

**Tipo da Ação:** Atividade

**Finalidade:** Prover ou recuperar os projetos de assentamento rural de infraestrutura básica necessária à viabilização do processo produtivo e do desenvolvimento sustentável.

**Descrição:** Priorização, a partir do levantamento das demandas de infraestrutura, dos Projetos de

Assentamento a serem beneficiados com a implantação ou recuperação de estradas vicinais, rede elétrica, saneamento básico e sistemas de captação e distribuição de água etc, visando a proporcionar as condições físicas necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos.

Em relação à Ação 8396, o gestor informou que as obras empenhadas com recursos da PO de 2010 encontram-se em fase de execução. Até o final do exercício de 2010 foram transferidos para as prefeituras municipais R\$ 3.058.536,48, devendo beneficiar 498 famílias assentadas. Ressaltou, ainda, que no exercício de 2010 foram concluídas 28 obras em 26 projetos de assentamento, beneficiando 2.961 famílias, obras estas tendo como fonte de recursos as POs dos exercícios de 2007, 2008 e 2009.

As ações firmadas com as prefeituras municipais no exercício de 2010 envolvem a execução de 29 obras de infraestrutura em 26 projetos, beneficiando 3.208 famílias assentadas. Segundo a Unidade, a meta financeira prevista nesta ação que era de R\$ 11.795.549,22, foi bastante comprometida, tendo em vista só serem liberados recursos da ordem de R\$ 3.058.536,48, correspondendo a 25,94%, ficando um montante de R\$ 8.723.008,86 em restos a pagar.

Por todo o exposto, verifica-se, que os eventos limitadores da ação do gestor disseram respeito a fatos/processos cujo deslinde não estava ao seu alcance, no caso concreto a liberação do sobrepasse (financeiro), para fazer face aos compromissos assumidos, razão pela qual entendemos como adequado o desempenho relativamente à ação em comento.

#### **Ação 0427 - Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas**

**Tipo da Ação:** Operações Especiais.

**Finalidade:** Dar condições iniciais de subsistência e sustentabilidade às famílias assentadas pelo Incra por meio da concessão de crédito, em suas várias modalidades.

**Descrição:** Concessão de crédito individual aos assentados e assentadas da reforma agrária, para auxiliar na construção e recuperação de unidades habitacionais, segurança alimentar e atividades produtivas, sendo a aplicação, preferencialmente, na forma coletiva; concessão de crédito adicional que vise a proporcionar a segurança hídrica às famílias localizadas na região do Semi-Árido Brasileiro. Na análise dos números concernentes à ação em comento, verifica-se o nível desproporcional de cumprimento da meta física (263,76%).

Houve majorações dos valores do Crédito Instalação nas modalidades Apoio Inicial e Fomento. Em virtude destas alterações, foram beneficiadas as famílias atendidas em anos anteriores que tiveram direito à complementação até os novos valores adotados. Também foram beneficiadas com a complementação para as modalidades Aquisição de Materiais de Construção e Recuperação/Materiais de Construção as famílias cujos recursos foram depositados nas contas correntes a partir de 1o. de Janeiro de 2006, mesmo que as obras já tivessem sido iniciadas.

Entendemos que o desempenho foi impactado em especial pelas alterações (majorações) dos valores concernentes às modalidades “Apoio Inicial” e “Fomento”, cujas diferenças tiveram que ser aportadas a beneficiários de anos anteriores. Destarte, nos parece um acaso atípico, que justifica a diferença verificada.

#### **Ação 4426 - Georreferenciamento da Malha Fundiária Nacional**

**Tipo da Ação:** Atividade

**Finalidade:** Localizar geograficamente os imóveis rurais públicos e privados de áreas predeterminadas, identificando seus limites, uso e aptidão, incorporando dados gráficos ao Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, melhorando a qualidade e consistência das informações cadastrais. Ampliar a Rede Geodésica Ativa - Rede Inbra de Bases Comunitárias do GPS e Rede Brasileira de Monitoramento Contínuo do IBGE - RIBAC/RBMC. Reestruturar e ampliar os Comitês Regionais de Certificação. Padronizar e sistematizar a coleta de dados espaciais, bem como o fluxo destes entre as Superintendências Regionais e a Sede do Inbra. Integrar as informações georreferenciadas com serviços de Registro Imobiliários e demais Entes Públicos. Efetuar o Georreferenciamento das áreas públicas com seus limites referenciados ao Sistema Geodésico Brasileiro, conforme previsto na Lei 10.267 de 2001.

**Descrição:** Localização geográfica dos limites e uso da terra dos imóveis rurais, através de levantamento de campo, com auxílio de tecnologia de posicionamento global (GPS) e Sensoriamento Remoto, constituindo o Sistema de Informações Geográficas - SIG Corporativo do INCRA, melhorando assim a qualidade e consistência das informações cadastrais. Ampliação a Rede Geodésica Ativa - Rede Inbra de Bases Comunitárias do GPS e Rede Brasileira de Monitoramento Contínuo do IBGE - RIBAC/RBMC.

No que respeita ao cumprimento das metas físicas, verifica-se uma sensível distorção entre os dados de previsão e execução apresentados, não tendo sido sequer informada a relação percentual entre tais variáveis.

Sobre o assunto, a Unidade justificou que a diferença entre os números da meta prevista e os números da meta realizada deu-se em razão de que, na meta prevista na PO/2010 foi, estabelecido como unidade de medida imóveis georreferenciados, sendo posteriormente alterado para a unidade de medida: área georreferenciada. O gestor informou ter contabilizado como unidade na meta prevista para 2010, a “quantidade de imóveis” em detrimento da unidade “área georreferenciada”. Informou também que o percentual atingido, considerando-se o número de imóveis, foi de 70,2%.

O resultado agora apresentado mantém coerência com o critério anteriormente utilizado.

### **Ação 2110 - Regularização Fundiária de Imóveis Rurais**

**Tipo da Ação:** Atividade

**Finalidade:** Regularizar a situação jurídica de posseiros e populações tradicionais com expedição de títulos de domínio ou concessão de direito real de uso, incluindo a ratificação de títulos já emitidos, objetivando o ordenamento fundiário.

**Descrição:** Análise conclusiva de processos administrativos de regularização fundiária de imóveis rurais.

Sobre a ação 2110, a Unidade afirmou em seu Relatório de Gestão que as metas físicas estabelecidas na PO/2010 foram plenamente alcançadas, e entendemos como adequada a atuação da Unidade.

#### 4.2 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

O Relatório de Gestão da Entidade informa, às fls. 83 a 87 do Processo de Prestação de Contas nº 54130.000382/2011-86, a existência de 11 indicadores, divididos nas áreas de “Ordenamento da Estrutura Fundiária” (3 indicadores), “Obtenção de imóveis para Reforma Agrária e Implantação de Projetos de Assentamento” (3 indicadores), “Desenvolvimento, Consolidação e Emancipação de Projetos de Assentamento” (2 indicadores), “Desenvolvimento, Consolidação e Emancipação de

Projetos de Assentamento” (1 indicador) e “Gestão Administrativa” (2 indicadores), dentre os quais, destacamos os seguintes:

<b>Área: Obtenção de imóveis para Reforma Agrária e Implantação de Projetos de Assentamento</b>	
<b>Indicador</b>	<b>Índice de gastos com Obtenção de Terras</b>
<b>Descrição</b>	Indica o gasto com obtenção de terras efetuada pelo INCRA por hectares, no exercício.
<b>Fórmula</b>	{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.
<b>Resultado</b>	R\$ 114,26 reais por hectare.
<b>Indicador</b>	<b>Índice de Protocolos de licença ambiental para os Projetos de Assentamento (PA)</b>
<b>Descrição</b>	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.
<b>Fórmula</b>	(número de Licenças Ambientais Protocoladas no exercício, dividido pelo número de Licenças Ambientais Expedidas no exercício, no nível de agregação), multiplicado por 100.
<b>Resultado</b>	126,9%
<b>Indicador</b>	<b>Índice de Projetos de Assentamentos</b>

	<b>com licenças ambientais em vigor</b>
<b>Descrição</b>	Indica o percentual de PA com licença ambiental em vigor, em relação ao total de assentamentos federais existentes, em conformidade com a Resolução CONAMA nº 387/2002.
<b>Fórmula</b>	(número de assentamentos com Licença ambiental em vigor, dividido pelo total de assentamentos Federais, no nível de agregação), multiplicado por 100.
<b>Resultado</b>	22,5%

Haja vista os elementos contidos no quadro acima, parece-nos clara a inadequação, do ponto de vista da utilidade, dos indicadores em referência, uma vez que a eficiência por eles medida refere-se a processos cuja gestão independe da Entidade ora objeto de exame.

Quanto ao aspecto da mensurabilidade, não verificamos qualquer inadequação nos indicadores apresentados.

#### 4.3 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ

Ao avaliar os controles internos da Unidade, verificou-se que, a não ser o do servidor público federal, não há código de ética a que os servidores da UJ auditada estejam obrigados a seguir. Além disso, não há processos ou eventos que garantam que esses servidores se comportem segundo esse código de ética.

Não existem políticas ou programas para desenvolvimento de competências na instituição de forma a assegurar o aprimoramento dos funcionários, de suas atividades e ascensão.

Há na Superintendência Regional do INCRA/CE um único funcionário responsável pelo encaminhamento dos pedidos de treinamento feitos pelos servidores. Não há uma ação proativa como, por exemplo, levantamento de necessidades de treinamento.

Há na UJ a área de comunicação, vinculada ao Gabinete do Superintendente, responsável pela divulgação contínua de informações e mudanças na legislação e normativos relevantes para Unidade. Não identificamos, no entanto, a divulgação de informativos que apoiam a gestão com orientações, estratégias, metas, diretrizes para os cargos gerenciais.

No que concerne ao público externo, existe a Ouvidoria Agrária, vinculada ao Gabinete, todavia não existem canais de comunicação formais abertos para o relato de denúncias, elogios, sugestões e reclamações por parte dos funcionários de nível operacional.

A Administração não possui sistemática de acompanhamento, monitoramento, dos controles implementados com o objetivo de aprimorar os processos da Unidade.

Não existem mecanismos planejados e implementados para responder/reagir tempestiva e oportunamente aos eventos que possam comprometer o alcance dos objetivos das atividades, notadamente no que concerne aos controles sobre as transferências voluntárias concedidas, os quais revelaram fragilidades, especialmente no tocante à análise das prestações de contas apresentadas pelos convenentes.

#### 4.4 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Segundo pesquisa efetuada no SICONV e no SIAFI, no exercício de 2010 estavam vigentes com o INCRA-SR(02) na qualidade de concedente, vinte (20) convênios, os quais totalizaram valor global de R\$ 21.158.509,96. A auditoria foi realizada em amostra de sete (07) convênios, os quais totalizam repasse de R\$ 15.435.625,48 no exercício. O quadro a seguir resume o escopo deste exame.

Transferências concedidas pela UJ em 2010:

QTD TRANSFERÊNCIAS EXERCÍCIO	MONTANTE REPASSADO NO EXERCÍCIO (R\$)	QTD AUDITADO	% QTD AUDITADO	VALOR AUDITADO (R\$)	% VALOR AUDITADO
20	21.158.509,96	7	35	15.435.625,48	73

No decorrer da avaliação da situação das transferências concedidas, ao se verificar o atendimento aos artigos 11 e 25 da LRF nos convênios da amostra, nenhuma anormalidade foi identificada.

Avaliação, por amostragem, das transferências concedidas em 2010:

<b>Código de identificação SICONV</b>	<b>Observância aos arts. 11 e 25 da Lei Complementar nº 101/2000</b>	<b>Atos e fatos que prejudicaram o desempenho</b>	<b>Providências adotadas</b>
702940	Não se aplica	Não houve	Não se aplica
734430	Sim	Não se aplica	Não se aplica
737530	Sim	Não se aplica	Não se aplica

737536	Sim	Não se aplica	Não se aplica
738564	Sim	Não se aplica	Não se aplica
740289	Sim	Não se aplica	Não se aplica
741546	Sim	Não se aplica	Não se aplica

Conforme consulta ao SIAFI e como consta do Relatório de Gestão, o INCRA/CE não recebeu recursos mediante convênio, acordo, ajuste, termo de parceria ou outros instrumentos congêneres durante o exercício de 2010, na condição de conveniente.

Consulta ao SIAFI revela também que, ao final do exercício de 2010, a Unidade não apresentava transferências voluntárias na situação de “A COMPROVAR”.

Foram avaliadas as rotinas de análise das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas pela UJ. Da análise, verificou-se que tais rotinas não são consideradas adequadas e que a atuação da Unidade é ineficiente, insuficiente e intempestiva, pois existe um total de 44 transferências na situação “A Aprovar” com mais de 60 dias do recebimento da prestação de contas, importando no montante de R\$ 48.344.712,73, conforme informações obtidas por meio de consulta realizada na base de dados do SIAFI Gerencial em 06/04/2011.

A principal causa apresentada pela UJ para a morosidade na análise das prestações de contas é a falta de pessoal qualificado para análise técnica e para a análise contábil.

Dentre as transferências com prazo vencido para análise da prestação de contas, foram selecionados 02 (dois) convênios, os quais montam em R\$ 13.469.480,00 em valor pactuado, que estavam ao final do exercício na situação "A APROVAR" com mais de 60 dias de recebimento da respectiva prestação de contas. O escopo e o resultado dos exames são mostrados nos quadros a seguir:

Transferências com prazo vencido para análise da prestação de contas ao final do exercício de 2010:

QTD TRANSFERÊNCIAS NO SIAFI	MONTANTE (R\$)	QTD AUDITADO	% QTD AUDITADO	VALOR AUDITADO (R\$)	% VALOR AUDITADO
44	48.344.712,73	2	5	13.469.480,00	28

Avaliação das transferências com prazo vencido para análise da prestação de contas:



<b>Código de identificação SICONV</b>	<b>Observância aos arts. 11 e 25 da Lei Complementar nº 101/2000</b>	<b>Atos e fatos que prejudicaram o desempenho</b>	<b>Providências adotadas</b>
454739	Não se aplica	Atuação ineficiente, insuficiente, intempestiva na análise da prestação de contas	Nenhuma
509139	Não se aplica	Atuação ineficiente, insuficiente, intempestiva na análise da prestação de contas	Nenhuma

No exame do convênio 509139, no valor de R\$ 7.616.020,00, constatou-se a falta de comprovação do atendimento às recomendações constantes em parecer da Contabilidade referente ao saneamento de pendências que impediram a aceitação da prestação de contas de convênio, o que ensejaria a Tomada de Contas Especial.

#### 4.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A análise dos processos licitatórios foi feita mediante amostra não probabilística, agrupando-se os processos nas categorias de dispensa, inexigibilidade e outras modalidades de licitação. O escopo dos exames realizados deu-se segundo o quadro seguinte.

Tipo de Aquisição de bens/serviços:

	Valor no exercício *	% Valor sobre total	Montante analisado *	% recursos analisados
Dispensa	207.152,12	6,86	150.879,36	72,84
Inexigibilidade	547.423,39	18,14	86.838,32	15,86
Convite	28.838,19	0,96	28.838,19	100,00
Tomada de Preços	304.563,10	10,09	0,00	0,00

Concorrência	-	-	-	-
Pregão	1.929.577,42	63,95	112.990,00	5,86
<b>Total</b>	3.017.554,22	100,00	379.545,87	12,58

\* Foram utilizados os valores dos empenhos liquidados no exercício de 2010.

Os processos de licitação a seguir descritos foram avaliados quanto à adequação da oportunidade e conveniência das aquisições, à correta fundamentação (dispensa e inexigibilidade) e ao devido enquadramento na modalidade (licitação). O resultado da análise é apresentado no seguinte quadro.

Número do processo INCRA-SR(02)	Contratada e seu CNPJ	Valor da Licitação Liquidado em 2010	Oportunidade e conveniência do motivo da licitação	Modalidade da Licitação	Fundamentos da dispensa	Fundamentos da inexigibilidade
54130000670200835	PONTE AEREA VIAGENS E TURISMO LTDA ME. 00729367000140	122.674,05	-	Devida (Dispensa)	Adequado	Não se aplica
54130002624200790	CONECTA EQUIPAMENTOS E SERVICOS LTDA.02736051000101	21.705,60	-	Devida (Dispensa)	Adequado	Não se aplica
54130001436201040	ROBERIO PINTO FREIRE – ME. 04635530000167	6.499,71	-	Devida (Dispensa)	Adequado	Não se aplica
54130000882200901	EMPRESA BRASIL DE COMUNICACAO	86.838,32	-	Devida (Inexigibilidade)	Não se aplica	Adequado

4.6 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

A Unidade contava, em 31/12/2010, com 205 servidores, conforme demonstrativo seguinte:

<b>CARGO</b>	<b>QUANT.</b>	<b>EXERC.</b>	<b>CEDIDO</b>
Administrador	1	1	
Agente Administrativo	1	1	
Agente de Portaria	5	5	
Agente de Vigilância	2	2	
Analista Administrativo - Jornalismo	2	2	
Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário - Agrimensura	1	1	
Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário - Antropólogo	1	1	
Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário	11	11	
Artífice	1	1	
Assistente de Administração	50	42	8 (TRE)
Assistente Social	4	4	
Assistente Técnico	1	1	

Auxiliar de Administração	5	5	
Auxiliar Técnico	5	5	
Cargo em Comissão – Não Servidor (*)	2	2	
Contador	2	2	
Desenhista	1	1	
Economista	4	4	
Engenheiro Agrimensor	1	1	
Engenheiro Agrônomo	38	38	
Engenheiro Civil	2	2	
Fiscal de Cadastro e Tributação Rural	6	5	1 (AGU)
Geógrafo	2	2	
Médico	1	1	
Motorista	8	8	
Motorista Oficial	4	4	

Odontólogo	1	1	
Orientador de Projetos de Assentamentos	13	13	
Socióloga	2	2	
Técnico Agrícola	6	6	
Técnico em Cadastro Rural	7	7	
Técnico em Colonização	1	1	
Técnico em Comunicação Social	1	1	
Técnico em Contabilidade	6	6	
Técnico em Educação	1	1	
Técnico em Reforma e Desenvolvimento Agrário	3	3	
Telefonista	1	1	
Topógrafo	2	2	
<b>TOTAL</b>	<b>205</b>	<b>196</b>	<b>9</b>

(\*) Cargos em Comissão não servidor – Superintendente Regional e Chefe da Ouvidoria.

(\*\*) A Unidade conta, ainda, com 08 Procuradores Federais do quadro da AGU.

(\*\*\*) Não há servidores requisitados de outros Órgãos/Entidades.

O gestor, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(02)GNº 492/2011, de 07/04/2011, ao tempo em que destacou não ser de competência das Regionais solicitar autorização para realização de concursos públicos, mas do INCRA/Sede/DF, informou que a Autarquia realizou concurso público com apenas 01 (uma) vaga para o Ceará, para o cargo de Analista em Desenvolvimento Agrário, com foco em Antropologia. No entanto, face alguns problemas ocorridos no processo de aplicação das provas, candidatos que se sentiram prejudicados recorreram ao Ministério Público nos Estados do Rio Grande do Norte e Pará. Assim, segundo informações da Coordenação Geral de Gestão de Pessoas-INCRA- DF, o referido concurso está suspenso, aguardando julgamento.

Foi informado, ainda, que *“não há estudos dirigidos ao redimensionamento da força de trabalho, mas um esforço no sentido de, a partir do acompanhamento das ações realizadas e identificação dos entraves, definir uma demanda qualificada da necessidade de pessoal. Se fizermos um comparativo das ações da instituição, com o quadro de pessoal, a exemplo da Divisão de Desenvolvimento e área de administração e Finanças, identificaremos facilmente a distorção na relação volume de trabalho x força de trabalho, tornado-o incompatível para qualquer modelo gerencial. Vale ressaltar que não contamos com servidores Analistas em Desenvolvimento Agrário, nas áreas de Engenharia Florestal e Informática.”*

Por todo o exposto, entendemos que o quadro de pessoal da Unidade não é adequado para fazer frente à demanda de trabalho que, institucionalmente, lhe é acometida. No entanto, a Superintendência Regional do Estado do Ceará não dispõe de autonomia para promover ações que permitam a reposição de pessoal, em especial à solicitação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de autorização para concurso público para ingresso de novos servidores na carreira.

A análise da folha de pagamento da Unidade será consignada no Relatório de Auditoria do INCRA/Sede.

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

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(02)GNº 492/2011, de 07 de abril de 2011, a Unidade informou que, no exercício de 2010, não houve determinações/recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União – CGU e/ou pelo Tribunal de Contas da União.

#### 4.8 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Conforme consultas realizadas aos registros do SIAFI, não houve reconhecimento, no exercício de 2010, de passivos por insuficiência de créditos ou recursos, haja vista a inexistência de saldo nas contas abaixo discriminadas:

- 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

Os exames de restos a pagar da Unidade, inscritos ao término do exercício ora objeto de exame, apresentaram a seguinte configuração:

RESTOS A PAGAR INSCRITOS EM 2010 (A)	RESTOS A PAGAR ANALISADOS (B)	PERCENTUAL ANALISADO (B)/(A)	% DE RP COM INCONSISTÊNCIA
49.712.316,66	6.356.316,62	13,00%	-

Não foram identificadas irregularidades na inscrição de restos a pagar da Unidade, inscritos em 31.12.2010.

#### 4.10 Avaliação dos Critérios - Chamamento Público

Não se identificou a ocorrência de instrumentos firmados em 2010 pela Unidade, nos quais a conveniente fosse da esfera administrativa das entidades privadas sem fins lucrativos.

Dessa forma não se avaliou quanto à objetividade os critérios adotados para a aferição da qualificação técnica e capacidade operacional para o chamamento público de convenientes entidades privadas sem fins lucrativos conforme o Art. 5º do Decreto 6.170/2007.

#### 4.11 Avaliação de Contratos e Convênios - SIASG/SICONV

Durante os trabalhos de auditoria, verificou-se que a unidade deixou de registrar no Sistema SICONV o convênio nº 640198/2008, no valor total de R\$ 40.000.000,00, em dissonância ao que determina o Art. 13 do Decreto 6.170/2007 e Portaria Interministerial MP/MF/MCT Nº 127, de 29/05/2008. A Lei nº 12.309/2010 estabelece a obrigatoriedade do registro e atualização das informações referentes aos convênios no SICONV.

Ressalte-se que o valor acumulado até 2010 das transferências do referido convênio é de R\$ 9.250.000,00. O referido convênio, apesar de vigente no exercício de 2010, encontra-se no SICONV sem atualização, somente na situação de “legado do SIAFI”.

Verificou-se também que a Unidade deixou de atualizar no Sistema SICONV os valores

desembolsados referentes ao convênio 702940, vigente na unidade no exercício de 2010. Existe uma divergência no valor R\$ 58.433,32 que está registrado mas não foi pago.

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

Nos exames realizados, verificou-se que a Unidade dispõe de controle manual que registra a entrega tempestiva das declarações de bens e rendas e das autorizações para acesso eletrônico às declarações no site da Receita Federal do Brasil. Tal fato ficou evidenciado pela apresentação das cópias das declarações dos servidores que exerceram cargos em comissão no decorrer do exercício de 2010.

#### 4.13 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços

No que respeita à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação (TI) e na contratação de serviços ou obras, verificamos, no Relatório do Gestor, a não aplicação/aderência da Unidade aos quesitos abaixo elencados:

- Inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações que levem em consideração os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas;
- Em uma análise das aquisições dos últimos cinco anos, os produtos atualmente adquiridos pela unidade são produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável;
- A aquisição de produtos pela unidade é feita dando-se preferência àqueles fabricados por fonte não poluidora bem como por materiais que não prejudicam a natureza (ex. produtos de limpeza biodegradáveis);
- Nos procedimentos licitatórios realizados pela unidade, tem sido considerada a existência de certificação ambiental por parte das empresas participantes e produtoras (ex: ISO), como critério avaliativo ou mesmo condição na aquisição de produtos e serviços;
- No último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos que colaboram para o menor consumo de energia e/ou água (ex: torneiras automáticas, lâmpadas econômicas);
- No último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos reciclados (ex: papel reciclado);
- No último exercício, a instituição adquiriu veículos automotores mais eficientes e menos poluentes ou que utilizam combustíveis alternativos.

Ainda no que respeita à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação (TI) e na contratação de serviços ou obras, constatamos a não menção acerca da proporção de aplicação dos fundamentos consubstanciados nos quesitos a seguir:

- Existe uma preferência pela aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento (refil e/ou recarga);
- Para a aquisição de bens/produtos são levados em conta os aspectos de durabilidade e qualidade de tais bens/produtos;



- Os projetos básicos ou executivos, na contratação de obras e serviços de engenharia, possuem exigências que levem à economia da manutenção e operacionalização da edificação, à redução do consumo de energia e água e à utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental.

#### 4.14 Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial

O Relatório de Gestão da Entidade informa, às fls. 110 do Processo de Prestação de Contas nº 54130.000382/2011-86, a existência de 2 imóveis, distribuídos conforme quadro a seguir.

Localização	Quantidade total de imóveis de uso especial sob a responsabilidade da Unidade	
	2009	2010
BRASIL	2	2
EXTERIOR	0	0

Em análise quanto à conformidade das informações inseridas no SPIUnet, providências adotadas para a avaliação dos imóveis, e medidas adotadas para a manutenção e gestão dos imóveis, cabe expor o que segue.

Os controles nos procedimentos adotados pelo Incra/SR(02) na gestão dos Bens de Uso Especial da União sob sua responsabilidade foram insuficientes para evitar inadequações quanto aos registros dos imóveis no SPIUnet.

Constatou-se que a Unidade possui saldo remanescente na conta Obras em Andamento referente a Bens Imóveis sem RIP e sem movimento no exercício de 2010, no valor de R\$ 146.952,44, valor que não foi registrado no SPIUnet.

Os dois imóveis estão com avaliação vencida, sem que tenham sido tomadas providências para atualização. Ressalta-se que o prazo de validade da avaliação é de 2 anos.

RIP do imóvel: 1389004655008; Data da última avaliação: 20/08/2001.

RIP do imóvel: 1389004665003; Data da última avaliação: 20/08/2001.

#### 4.15 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Compete à SR(02) do INCRA o suporte ao usuário, manutenção e assistência técnica dos equipamentos instalados, o que é realizado com um servidor e um técnico terceirizado. A grande maioria das atividades relacionadas à TI do INCRA está concentrada no Órgão Central, mais

especificamente na Coordenação Geral de Tecnologia, que deteve a responsabilidade de elaborar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI.

Foi formalizado o Comitê de TI do INCRA (CTI), através da Portaria INCRA/97, de 2/4/2009, publicada no DOU de 3/4/2009, com a finalidade de “homologar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e deliberar no âmbito do INCRA sobre a Princípios de TI, a Arquitetura de TI inclusive os requisitos de segurança, integração e padronização de dados, informações e sistemas, a Infra-estrutura TI, em especial a rede corporativa e seus serviços, os níveis de acesso, o compartilhamento de informações e os sistemas de suporte, as Necessidades de Aplicações Corporativas especificando e priorizando as soluções que serão adquiridas, contratadas ou desenvolvidas e os Investimentos em TI na distribuição do orçamento, dos limites e prioridades dos projetos e ações”.

Inexiste um documento formal de Política de Segurança da Informação (PSI). A política de segurança da informação é o documento que contém as diretrizes da instituição quanto ao tratamento da segurança da informação. Em geral, esse é o documento da gestão da segurança da informação a partir do qual derivam os documentos específicos para cada meio de armazenamento, transporte, manipulação ou tratamento específico da segurança da informação em TI. Como a definição dessa política é um dos primeiros passos para o reconhecimento da importância da segurança da informação na organização e seu tratamento, isso é um indício de que a gestão de segurança da informação é inexistente ou incipiente na Autarquia.

Inexiste área específica (comitê gestor da segurança da informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação na Autarquia. A inexistência dessa área representa um risco de ausência de ações de segurança da informação ou ocorrência de ações ineficazes, descoordenadas e sem alinhamento com o negócio.

Falta um plano de cargos específico para a área de TI para a Autarquia.

O Processo de Desenvolvimento de Sistemas utilizado na organização está centralizado na Sede.

Verificou-se que não existe gerência e tampouco definição de acordos de níveis de serviço entre a unidade e a empresa fornecedora de serviços em TI, o que demonstra não haver preocupação com a avaliação e o controle dos resultados, por meio de acordos de níveis de serviço com os terceirizados. A falta de negociação adequada com os terceirizados sobre a qualidade dos seus serviços pode ter também como conseqüências mais prováveis usuários insatisfeitos e investimentos inadequados.

Não nos foi apresentada documentação contendo estudos/avaliações de verificação de rotina sobre a compatibilidade entre os recursos de TI e as necessidades do órgão/entidade. A inexistência de uma rotina para avaliação da compatibilidade dos recursos de TI com as reais necessidades da unidade aumenta o risco de desperdício e de não atendimento de forma tempestiva e efetiva dos pleitos da unidade com relação ao desenvolvimento/manutenção de soluções em TI.

#### 4.16 Conteúdo Específico

Verificamos que o Relatório de Gestão da Unidade possui o conteúdo preconizado pelo ANEXO II da Decisão Normativa TCU nº 107/2010.

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.

Fortaleza/CE, 31 de maio de 2011.





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

**PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO**

RELATÓRIO Nº : 201109234  
EXERCÍCIO : 2010  
PROCESSO Nº : 54130.000382/2011-86  
UNIDADE AUDITADA : 373045 - SUPERINTEND. ESTADUAL DO  
CEARA-INCRA/SR-02  
MUNICÍPIO - UF : Fortaleza - CE

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. Não foram identificados elementos que evidenciassem avanços marcantes na gestão avaliada.

3. As principais constatações verificadas durante os exames têm como foco a gestão de convênios: foram observadas intempestividade e inconsistência na fiscalização e aprovação de convênios, havendo 44 convênios na situação "a aprovar", com prazo de análise vencido. Verificou-se a ausência de contador habilitado para efetuar as análises de prestação de contas e a não adoção de providências para saneamento de pendências apontadas pela área técnica responsável.

4. Verificou-se que tais constatações decorrem especialmente da estrutura deficiente/insuficiente da SR-02 para gestão de convênios, sendo observada a ausência de rotinas de controle e carência de servidores habilitados para atuar na área, além da ausência de providências do gestor na adoção de medidas corretivas dos problemas apontados pela área técnica. Visando sanar as ocorrências constatadas, foi recomendado que sejam efetuadas as análises dos convênios na situação "a aprovar", visando reduzir o estoque de pendências, além de ser reestruturada a área de convênios, estabelecendo rotinas de acompanhamento e monitoramento da execução destes ajustes, visando à apreciação tempestiva das prestações de contas. Ademais, recomendou-se a designação de contador capacitado para participar das análises técnicas cabíveis.

5. Quanto às recomendações constantes do Plano de Providências Permanente, cabe destacar que não houve recomendações para a SR-02 emitidas em auditorias anteriores pela CGU.

6. Em relação aos controles internos da unidade, verificou-se que é necessário o desenvolvimento do ambiente de controle, haja vista que a unidade não possui sistemática de acompanhamento e monitoramento dos processos internos; além de não existirem mecanismos planejados e implementados para responder tempestiva e oportunamente aos eventos que possam comprometer o alcance dos objetivos das atividades, notadamente no que concerne às fragilidades verificadas na gestão de convênios.

7. Não foram identificadas, dentro do escopo analisado, práticas administrativas que tenham resultado em impactos positivos sobre as operações da unidade.

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, 20 de julho de 2011



---

Luís Cláudio Araújo Reina

Diretor de Aud. de Produção e Tecnologia-Substituto



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

**CERTIFICADO DE AUDITORIA**

**CERTIFICADO Nº** : 201109234  
**UNIDADE AUDITADA** : 373045 - SUPERINTEND. ESTADUAL DO CEARA-IN CRA/SR-02  
**EXERCÍCIO** : 2010  
**PROCESSO Nº** : 54130.000382/2011-86  
**MUNICÍPIO - UF** : Fortaleza - CE

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:

2.1.1.1

Ausência de providências para atendimento às recomendações constantes em parecer da Contabilidade referente ao saneamento de pendências que impediam a aceitação da prestação de contas de convênio no valor de R\$ 7.616.020,00, o que ensejaria a Tomada de Contas Especial.

1.2.1.2

Ausência de Contador responsável.



2.1.1.2

Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva da Unidade na análise de prestação de contas de quarenta e quatro transferências voluntárias.


4. Assim, em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201109234, 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
Superintendente no período de 1/1/2010 até 31/12/2010	1.2.1.2 2.1.1.1 2.1.1.2

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.

Fortaleza/CE, 6 de julho de 2011

  
LUIZ FERNANDO MENESCAL DE OLIVEIRA  
CHEFE DA CGU-REGIONAL/CE