

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 029.265/2010-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra/MDA

Responsáveis: Alessandro Tavares Cardoso (611.906.592-04); Carlino Lima (221.088.822-00); Carlos Augusto Lima Paz (190.402.616-87); Gilberto Coutinho Freire (505.645.874-00); Jose Jeronimo Brumatti (797.535.907-68); João Batista Ferreira dos Santos (045.054.412-53); João Paulo Lajus Strapazzon (295.408.289-53); Luiz Carlos Bonelli (328.797.849-72); Nilton Bezerra Guedes (540.189.359-00); Raimundo Amadeu de Freitas (214.893.433-34)

Interessado: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados

Advogado: Não há

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO SOLICITADA PELO CONGRESSO NACIONAL. AUDITORIA. CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GEORREFERENCIAMENTO. REMESSA DE RELATÓRIO DE AUDITORIA AO INTERESSADO. APENSAMENTO AO PROCESSO DE SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.

### **Relatório**

Trata-se de relatório de auditoria realizada no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em cumprimento ao Acórdão TCU nº 2507/2010-Plenário.

2. Transcrevo a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, parte do relatório de fiscalização elaborado pela 8ª Secex:

#### **- INTRODUÇÃO**

##### **1.1 - Deliberação**

Em cumprimento ao Acórdão TCU nº 2507/2010 - Plenário, realizou-se auditoria no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra/MDA, no período compreendido entre 25/10/2010 e 21/1/2011.

A fiscalização originou de solicitação do presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados (TC 015.657/2010-8) para que o TCU realizasse auditoria com o objetivo de verificar os 'procedimentos administrativos e eventuais excessos e omissões por parte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), nas relações contratuais com o Instituto de Orientação Comunitária e Assistência Rural (Inocar) e outras entidades não governamentais que estivessem envolvidas nos processos de georreferenciamento de imóveis rurais, fomento da agricultura em assentamentos rurais e outras atividades correlatas, nos termos da Proposta de Fiscalização e Controle nº 104/2009 e do Relatório Prévio, encaminhado em anexo'.

Após a instrução regular do processo, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 2507/2010 - Plenário, entre outras providências, determinar a realização da presente auditoria.

### **1.2 - Visão geral do objeto**

O Georreferenciamento de Imóveis Rurais consiste no levantamento de campo dos limites de um imóvel utilizando-se de técnicas (topografia ou geodésia) que permitam a determinação de coordenadas (latitude e longitude) de cada um dos vértices deste limite, permitindo dessa forma localizar o imóvel com precisão.

O georreferenciamento é a ferramenta mais importante para o conhecimento da malha fundiária nacional. Para uma gestão eficiente dessa malha fundiária é fundamental que os imóveis rurais sejam georreferenciados e localizados em base cartográfica informatizada, de modo que, em conjunto com as informações cadastrais contidas no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), o Estado e a sociedade tenham conhecimentos suficientes para tornar efetivo o controle da ocupação irregular, a retomada de terras públicas ilegalmente ocupadas, o combate ao desmatamento ilegal e a destinação das terras devolutas.

O Decreto nº 4.449/2002 tornou obrigatório o georreferenciamento de imóvel rural, nos casos de mudança de titularidade, remembramento, desmembramento, parcelamento, modificação de área e alterações relativas a aspectos ambientais, para o registro do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e para emissão do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR).

A Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais, aprovada pela Portaria/Incrá/P/N. 578, de 16 de setembro de 2010, define como deve ser feito o levantamento de campo, o que deve ser levantado, quais os equipamentos a serem utilizados, qual a precisão a ser alcançada para cada tipo de limite do imóvel (linha seca, acidentes naturais, floresta densa, dentre outros), como os dados de observação de campo devem ser processados, como devem ser confeccionadas as plantas e os memoriais descritivos e o que deve ser entregue no Incra para o processo de certificação.

#### Legislação Pertinente:

Lei 10.267 de 28/8/2001: altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6/4/1966, 5.868, de 12/12/1972, 6.015, de 31/12/1973, 6.739, de 5/12/1979, 9.393, de 19/12/1996, e dá outras providências;

Decreto 4.449 de 30/10/2002: regulamenta a Lei 10.267, de 28/8/2001;

Decreto 5.570, de 31/10/2005: dá nova redação a dispositivos do Decreto 4.449, de 30/10/2002;

Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais, aprovada pela Portaria/Incrá/P/N. 578, de 16/09/2010;

Norma de Execução Incra/DF/N.96, de 15/9/2010: estabelece as diretrizes e procedimentos referentes à certificação de Imóveis Rurais no Incra;

Norma de Execução n. 47, de 20/12/2005: aprova a tabela de preços referenciais para serviços de agrimensura.

### **1.3 - Objetivo e questões de auditoria**

A presente auditoria teve por objetivo verificar a regularidade dos procedimentos licitatórios e os respectivos contratos de prestação de serviços de georreferenciamento, firmados pelo Incra, a partir de 2007, visando a atender solicitação do Presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados.

Conforme demanda da Comissão, por meio da Proposta de Fiscalização e Controle nº 104/2009, aplicam-se ao objeto desta auditoria as seguintes questões:

‘a) O Incra vem realizando licitação para tais contratações? Em caso contrário, as razões das respectivas encontram respaldo na Lei nº 8.666/1993, admitida a modalidade de licitação prevista na Lei nº 10.520/ 2002?

b) As empresas contratadas dispõem de profissionais especializados e possuem trabalhos anteriormente executados com bons resultados alcançados?

c) Há superfaturamento ou sobrepreço nas aquisições de bens ou serviços?’

Assim, a partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as seguintes questões de auditoria: 1 - O objeto da licitação foi definido adequadamente, sem caracterizações excessivas?

2 - Houve a devida apreciação do edital por parte da área jurídica e/ou técnica do órgão promovedor da licitação?

3 - O orçamento apresenta sobrepreço?

4 - Houve a devida publicidade do certame nos meios e prazos adequados?

5 - Houve restrição à participação de empresa não cadastrada junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf?

6 - Houve restrições indevidas no que se refere à qualificação econômico-financeira dos licitantes?

7 - Participaram da licitação empresas que se encontravam em situação de inidoneidade declarada pela Administração ou pelo Tribunal?

8 - Participaram do certame empresas sem regularidade jurídico-fiscal?

9 - Participaram da licitação empresas cujo ramo de atividade não condiz com o objeto da licitação?

10 - Há indícios de ocorrência de procedimentos fraudulentos com relação à condução do processo que indiquem possível ocorrência de direcionamento de licitação ou de licitação montada?

11 - O contrato contém todas as cláusulas essenciais e necessárias, define com precisão o objeto conforme licitado e estabelece o prazo de duração de acordo com a legislação?

12 - Foi especialmente designado pela Administração representante para realização da tarefa de fiscalização e a execução do contrato foi efetivamente acompanhada e fiscalizada?

13 - As alterações contratuais de objeto e valor guardam conformidade com as condições e limites estabelecidos pela legislação?

14 - O pagamento dos valores contratados está sendo realizado de acordo com a legislação e o instrumento contratual?

15 - Existe sobrepreço nos bens e serviços contratados e executados?

16 - Houve a devida verificação da qualificação técnica das empresas contratadas (profissionais especializados e trabalhos anteriormente executados com bons resultados alcançados)?

1.4 - Metodologia utilizada

De acordo com a instrução do processo 015.657/2010-8 (Solicitação do Congresso Nacional que deu origem a esta auditoria), em pesquisa ao sistema “Síntese” do TCU, realizada no dia 5/7/2010, no período de 2005 a 2010, contactou-se que o Incra celebrou 140 (cento e quarenta) contratos para a execução de serviços de georreferenciamento e a Superintendência de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento Agrário – Spoa/MDA celebrou 6 (seis), totalizando R\$ 57.157.850,74.

No quadro a seguir estão discriminados os valores contratados por exercício:

Ano N° de Contratos Valor

2005 4 475.564,00

2006 12 2.581.524,28

2007 5 5.335.462,00

2008 66 31.253.973,73

2009 49 14.521.449,96

2010 10 2.989.876,77

**Total 146 57.157.850,74**

Considerando que o Acórdão TCU nº 2.507/2010 - Plenário determinou a execução de auditoria nos processos de contratação dos serviços de georreferenciamento realizados pelo Incra a partir de 2007, o universo da auditoria foi reduzido a 124 processos (...).

Desta forma, foram selecionados 10 processos: 3 da Região Norte (região como maior volume de contratações); 2 da Região Centro-Oeste; 2 da Região Sul; 2 da Região Nordeste e 1 da Região Sudeste. Dentro de cada região, selecionamos as contratações de valores mais relevantes, com a preocupação de não incluir mais de um processo do mesmo Estado.

Uma das questões levantadas pela comissão solicitante era se o Incra estava realizando licitação para contratar os serviços de georreferenciamento. Assim, por meio de pesquisa ao sistema Siafi, constatamos que dos 146 contratos apontados anteriormente somente 1 não foi precedido do devido procedimento licitatório. No caso, contratou-se utilizando dispensa de licitação com fundamento no inciso V do artigo 24 da Lei 8.666/1993 (licitação deserta). Tal contratação, apesar de sua baixa materialidade, foi incluída na amostra selecionada para a auditoria.

Outra questão levantada pela comissão solicitante era se havia superfaturamento ou sobrepreço nas aquisições dos serviços contratados. Devido à especificidade das contratações dos serviços de georreferenciamento, a equipe de auditoria encontrou dificuldade em obter valores de referência no mercado para este tipo de contratações.

Considerando que a Superintendência de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento Agrário – SPOA/MDA havia contratado, por meio da Concorrência Internacional n. 1/2008, a ‘execução de serviços de levantamento topográfico-cadastral-georreferenciado’ em municípios de cinco Estados da Federação: Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais e São Paulo, a equipe solicitou o referido processo para uma possível comparação de valores.

Entretanto a tentativa mostrou-se infrutífera, pois os serviços contratados pelo MDA não tinham como objetivo a certificação dos imóveis rurais georreferenciados, assim não havia as mesmas exigências das contratações do Incra e, portanto, os preços não puderam ser comparados.

(...)

### 1.6 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 14.736.977,77, assim discriminados, por Estado da Federação:

- Amapá: R\$ 4.765.000,00
- Paraná: R\$ 3.373.335,73
- Acre: R\$ 2.160.340,00
- Distrito Federal: R\$ 1.281.930,00
- Rondônia: R\$ 908.699,00
- Santa Catarina: R\$ 701.838,00
- Ceará: R\$ 537.479,27
- Alagoas: R\$ 527.800,07
- Mato Grosso do Sul: R\$ 350.555,70
- Espírito Santo: R\$ 130.000,00

### 1.7 - Benefícios estimados

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

### 1.8 - Processos conexos

- TC nº 015.657/2010-8

## 2 - ACHADOS DE AUDITORIA

### 2.1 - Inexistência de exigência de comprovação de qualidade técnica no edital da licitação.

#### 2.1.1 - Situação encontrada:

O edital do pregão do Pregão Eletrônico n. 09/2007, para formação de ata de registro de preço, conduzido pela Superintendência do Incra no Amapá, não faz qualquer exigência, em especial, no Item 9 - Da habilitação, quanto à necessidade de apresentação de atestado de capacidade técnica.

Verificou-se em consulta a sistemas da Receita Federal que a empresa vencedora, Terra Construções Ltda., tem como atividade econômica cadastrada a construção de edifícios.

Consta da documentação apresentada pela licitante (peça 21, p. 60) um contrato de prestação de serviço, datado de 8/11/2007, celebrado entre a empresa e o Sr. Edilson Machado de Brito, tendo como objeto a prestação de serviços na função de responsável técnico como engenheiro civil. E consta ainda, certidão de registro emitida pelo CREA/AP atestando que o Sr. Edilson seria apto a exercer atividades de georreferenciamento de imóveis rurais (peça 21, p. 62). A publicação da licitação no DOU foi feita no dia 20/11/2007 (peça 21, p. 39), ou seja, o contrato entre a empresa vencedora e o engenheiro responsável pela execução dos serviços de georreferenciamento foi celebrado na semana anterior à publicação.

Em consequência da falta de previsão no edital, a empresa vencedora do certame, que inclusive foi a única participante, não apresentou qualquer atestado de qualificação técnica.

Conforme mencionado no item 1.5 deste relatório, não houve verificação “*in loco*” da execução do contrato. Na documentação analisada, apesar de não ter sido exigida a

comprovação da qualificação técnica da empresa, não constatamos problemas na execução do contrato.

#### **2.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

Processo licitatório 54350.001236/2007-05/2007 - Licitação na modalidade pregão eletrônico para registro de preços para contratação de serviços de medição, demarcação e georreferenciamento de imóveis rurais. SR -21/ AP

#### **2.1.3 - Causas da ocorrência do achado:**

Imprudência

Negligência

#### **2.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:**

Risco da ocorrência de aquisições ou contratações que não atendam à necessidade do órgão (efeito potencial)

#### **2.1.5 - Critérios:**

Lei 8666/1993, art. 30, *caput*, II

#### **2.1.6 - Evidências:**

Editais do Pregão Eletrônico n. 09/2007 (peça 21, p. 27-38); documentação da empresa vencedora (peça 21, p. 32, 39 e 60).

#### **2.1.7 - Conclusão da equipe:**

A entidade ao não exigir a apresentação de documentos que comprovassem a qualificação técnica das licitantes, infringe o inciso II, do artigo 30 da Lei 8.666/1993, e se expõe ao risco de contratar uma empresa que pode não executar o objeto do contrato satisfatoriamente.

#### **2.1.8 - Proposta de encaminhamento:**

Encaminhar cópia deste relatório de auditoria à Secex-AP para conhecimento.

### **2.2 - Habilitação de licitante que não cumpriu as exigências do edital em relação à qualificação técnica**

#### **2.2.1 - Situação encontrada:**

Ao analisar o Pregão Eletrônico n. 15/09, promovido pela Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná, a equipe de auditoria constatou que a empresa Geoplus Geotecnologia e Informática Ltda., vencedora do item 2, não apresentou o Quadro Demonstrativo do pessoal técnico vinculado à empresa, discriminando por formação profissional o tipo de vinculação e a quantidade de pessoas (...), conforme exigido pelo subitem 10.6.3 do edital da licitação. Ainda assim, o item foi adjudicado à referida empresa, homologado e celebrado o Contrato CRT/PR/Nº 68.000/09.

A contratação de empresa que não comprovou a qualificação técnica, como exigido pelo edital, resultou na inexecução contratual. De acordo com o Relatório Técnico da Comissão Permanente de Fiscalização de Serviços Topográficos e Geodésicos (peça 8, p. 114-119), de junho de 2010, decorridos 50% do prazo de execução dos trabalhos, a empresa havia executado aproximadamente 10% dos serviços contratados. Em 9/8/2010, a empresa Geoplus Geotecnologia e Informática Ltda. encaminhou o Ofício 100809b ao Incra (peça 8, p. 120-121) requerendo a rescisão amigável do contrato. O Incra, em 8/10/2010, assinou o Termo de Rescisão Unilateral do Contrato CRT/PR/68.000/09.

De acordo com os documentos analisados, os pagamentos realizados pelo Incra até a data da rescisão do contrato são proporcionais aos serviços executados.

Tal situação ocorreu também na Superintendência Regional do Incra no Estado do Acre. Em que pese a exigência constante do item 11.1.2 do edital do Pregão Eletrônico n. 03/2009 (peça 4, p. 39-62), de apresentação de atestado fornecido por pessoa jurídica acompanhado da Anotação de Responsabilidade Técnica, que comprovasse que a licitante já havia executado serviços topográficos de georreferenciamento, não foi localizado no processo qualquer declaração de capacidade técnica, na documentação fornecida pela empresa vencedora do item 3, a Asserplan Engenharia e Consultoria.

Cabe destacar que a empresa Asserplan também foi vencedora da licitação realizada pela Superintendência Regional do Incra no Estado de Rondônia, tendo assinado o contrato em 19/2/2009. Naquele Estado a empresa teve problemas na execução do contrato no ano de 2009, e até o término da auditoria ainda não havia sido solucionado, conforme relatado no item 3.1 deste relatório - Inexecução parcial do objeto.

A falta de profissionais qualificados foi uma das justificativas apresentadas pela Asserplan para a não-execução do contrato celebrado com a Superintendência do Incra em Rondônia.

O contrato entre a Superintendência do Incra no Acre e a empresa Asserplan foi assinado em 16/9/2009, ou seja, no mesmo período em que a empresa se esquivava de cumprir o contratado com a Superintendência do Incra em Rondônia.

#### **2.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

Processo licitatório 54200.001988/2009-43/2009 - Contratação de empresa de engenharia para a prestação de serviços de medição e demarcação topográfica de projetos de assentamento em diversos municípios do Estado do Paraná.

Processo licitatório 54260.001092/2009-50/2009 - Contratação de empresa especializada para execução de serviços de medição topográfica do perímetro e de parcelas de PAs, PDSs e PAFs. SR/14 - AC. A execução e pagamento do contrato firmado com a empresa Asserplan foi analisado no processo 54260.001638/2009-72.

#### **2.2.3 - Causas da ocorrência do achado:**

Negligência

#### **2.2.4 - Efeitos/Consequências do achado:**

Risco da ocorrência de aquisições ou contratações que não atendam à necessidade do órgão (efeito potencial)

#### **2.2.5 - Critérios:**

Lei 8666/1993, art. 30, caput, inciso II; art. 41, caput

#### **2.2.6 - Evidências:**

Edital do Pregão Eletrônico nº 15/2009 (peça 8, p. 1-54); Contrato CRT/PR/Nº 68.000/2009 (peça 8, p. 100-110); Relatório Técnico da Comissão Permanente de Fiscalização de Serviços Topográficos e Geodésicos (peça 8, p. 114-119), Ofício 100809b (peça 8, p. 120-121); Termo de Rescisão Unilateral do Contrato CRT/PR/68.000/09 (peça 8, p. 135-136).

Edital do Pregão Eletrônico n. 03/2009 (peça 4, p. 39-62); inexistência de atestado de capacidade técnica na documentação apresentada pela Asserplan (peça 4, p. 93-148).

#### **2.2.7 - Conclusão da equipe:**

Nos termos do art. 41 da Lei 8.666/93, 'a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada'. Assim, o Incra ao não exigir da licitante a apresentação de documentos que comprovassem a sua capacidade

técnica, conforme estabelecido pelo edital, descumpriu o art. 41 da mencionada Lei, expondo-se ao risco de contratar empresa que não tem condições de executar os serviços satisfatoriamente.

### **2.2.8 - Proposta de encaminhamento:**

Encaminhar cópia deste relatório de auditoria à Secex-PR e à Secex-AC para conhecimento.

### **2.3 - Não celebração de aditivos em relação às alterações.**

#### **2.3.1 - Situação encontrada:**

A equipe constatou que a Superintendência Regional do Incra no Estado de Alagoas prorrogou o prazo para a execução dos serviços de georreferenciamento, sem a celebração de Termo Aditivo ao Contrato CRT/AL/6000/09.

De acordo com a cláusula terceira do contrato, o prazo de vigência e máximo para a execução dos serviços era de 280 dias úteis corridos para o Lote I e 160 para o Lote II, contados a partir da assinatura do contrato.

Em 13/1/2010, a empresa Tal – Topografia da Amazônia Ltda. solicita 90 dias úteis de prorrogação de prazo para conclusão dos serviços referentes ao lote II, elencando entre outros motivos, as fortes chuvas no início dos trabalhos que dificultaram o andamento dos serviços; o mau estado de conservação dos ramais de acesso aos diversos projetos de assentamento e a execução de retrabalhos em 12 projetos de assentamento (peça 7, p. 87).

A Comissão de Fiscalização – Setor de Cartografia da SR-22/AL, por meio da Informação/Incra/SR-22/F2/Cartografia/N. 13 (peça 7, p. 90), após análise das considerações apresentadas e do acompanhamento dos serviços de campo, defere o pedido, prorrogando por 90 dias o contrato, restando como prazo final para apresentação dos serviços contratados 7/6/2010. Registre-se que inicialmente o prazo era 13/2/2010.

Em 10/5/2010, a empresa contratada solicita nova prorrogação de prazo, por mais 90 dias, alegando, além dos motivos mencionados anteriormente, a quantidade elevada de marcos de divisa, a demora na fiscalização dos trabalhos, litígios entre movimentos sociais, fazendeiros e o Incra, que estariam impossibilitando a continuidade dos trabalhos (peça 7, p. 91-92).

Por intermédio da Informação Incra/SR-22/F2/Cartografia/N. 28 (peça 7, p. 104), de 04/06/2010, a comissão de fiscalização prorroga, novamente, o prazo para a conclusão dos serviços contratados, em 50 dias úteis para o Lote I e 80 para o Lote II.

#### **2.3.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

Processo licitatório 54360.001065/2009-59/2009 - Contratação de serviços especializados de engenharia de agrimensura, compreendendo os serviços de campo e escritório, com ênfase na implantação do anteprojeto georreferenciado e medição de vértices para parcelamento de Projetos de Assentamentos, localizados em municípios do Estado de Alagoas.

#### **2.3.3 - Causas da ocorrência do achado:**

Imperícia

#### **2.3.4 - Critérios:**

Lei 8666/1993, art. 60

#### **2.3.5 - Evidências:**

Contrato CRT/AL/6000/09 (peça 7, p. 74-86); solicitação de prorrogação de prazo (peça 7, p. 87); Informação/Incrá/SR-22/F2/Cartografia/Nº 13, concedendo a prorrogação de prazo (peça 7, p. 90); Nova solicitação de prorrogação de prazo (peça 7, p. 91-92); e Informação/Incrá/SR-22/F2/Cartografia/nº 28, concedendo nova prorrogação (peça 7, p. 104).

### **2.3.6 - Conclusão da equipe:**

À comissão de fiscalização caberia tão somente emitir parecer concordando ou não com a dilação do prazo de execução dos serviços. A decisão sobre a alteração contratual cabe à autoridade competente e deve ser formalizada mediante a celebração de termo aditivo, em atendimento aos artigos 60 e 61, da Lei 8.666/1993.

### **2.3.7 - Proposta de encaminhamento:**

Encaminhar cópia deste relatório de auditoria à Secex-AL para conhecimento.

## **2.4 - Inclusão na licitação de item incompatível com o objeto principal.**

### **2.4.1 - Situação encontrada:**

O edital do pregão eletrônico 09/2007, conduzido pela Superintendência Regional do Incra no Estado do Amapá, para formação de registro de preços para contratação de pessoa jurídica especializada em serviços de medição, demarcação e georreferenciamento de imóveis rurais de acordo com a Lei 10.267/2001, incluía no objeto a contratação de digitalização de cartas de rios, córregos, igarapés e estradas de rodagem, ao valor unitário de R\$ 50,50, com a quantidade máxima prevista de 2000, totalizando R\$ 100.000,00, conforme solicitado no termo de referência (peça 21, p. 12).

Os planos de trabalho constantes dos autos não apresentam detalhamento do que exatamente se constitui o serviço de digitalização das cartas. Entretanto, consta dos planos que o resultado de todos os serviços executados deveriam ser entregues em arquivos digitais. Sendo assim, os arquivos digitais seriam um dos produtos resultantes dos serviços de georreferenciamento contratados (peça 21, p. 14), aparentemente não havendo justificativa para a contratação em separado.

Não está devidamente justificada nos autos a inclusão de item específico para digitalização de cartas. Verificou-se que não há descrição detalhada acerca deste item, mas depreende-se que se trata de transformação de cartas em meio físico para arquivos digitalizados. Tal atividade não exigiria a contratação de empresa especializada em serviços de geoprocessamento. Diferente seria se a contratação fosse referente ao georreferenciamento de imagem digital, que simplificada consiste na atribuição de coordenadas geográficas a cada ponto da imagem digital.

A atividade que foi contratada não se enquadra na categoria de serviços de medição, demarcação e georreferenciamento de imóveis rurais. Cabe registrar que nenhum outro processo analisado nesta auditoria possuía a contratação de tal serviço.

A Norma de Execução Incra 47/2005, que estabelece os preços referenciais para os serviços de agrimensura, não traz preços referenciais para o serviço de digitalização de cartas. Tampouco consta no processo qualquer pesquisa de mercado ou justificativa para o preço estipulado de R\$ 50,50 por carta. O parecer técnico (peça 21, p. 24) não questiona a contratação deste item. A falta de informações suficientes acerca da caracterização do serviço impede a avaliação da adequação do preço contratado.

Foi possível identificar nos documentos constantes do processo que foram contratadas as seguintes quantidades referentes à digitalização de cartas:

184 cartas – R\$ 9.200,00 (plano de trabalho – peça 21, p. 72)

17 cartas – R\$ 850,00 (plano de trabalho – peça 21, p. 139)

180 cartas – R\$ 9.000,00 – plano de trabalho – peça 21, p.188).

#### **2.4.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

Processo licitatório 54350.001236/2007-05/2007 - Licitação na modalidade pregão eletrônico para registro de preços para contratação de serviços de medição, demarcação e georreferenciamento de imóveis rurais. SR -21/ AP

#### **2.4.3 - Causas da ocorrência do achado:**

Imperícia

#### **2.4.4 - Efeitos/Consequências do achado:**

Risco da ocorrência de aquisições ou contratações que não atendam à necessidade do órgão (efeito potencial).

#### **2.4.5 - Critérios:**

Lei 8666/1993, art. 6º; art. 15, inciso IV

#### **2.4.6 - Evidências:**

Termo de Referência (peça 21, p. 11-12); Edital do Pregão eletrônico 009/2009 (peça 21, p. 27-35); e Planos de Trabalho (peça 21, p. 72, 139 e 188).

#### **2.4.7 - Conclusão da equipe:**

Os marcos físicos e as cartas digitalizadas da área georreferenciada já são o produto final da contratação dos serviços de georreferenciamento. Desta forma, não se justifica a inclusão no objeto da licitação a digitalização de cartas, caracterizando pagamento em duplicidade pelo serviço.

#### **2.4.8 - Proposta de encaminhamento:**

Encaminhar cópia deste relatório de auditoria à Secex-AP para conhecimento.

### **3 - ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES DE AUDITORIA**

3.1 - Inexecução parcial do objeto.

3.1.1 - Situação encontrada:

A empresa Asserplan venceu os itens 1 e 3 do Pregão Eletrônico 17/2008 realizado pela Superintendência Regional do Inbra no Estado de Rondônia. O valor estimado para contratação do item 1 era de R\$ 568.602,39, e a Asserplan venceu por R\$ 409.999,00. O item 3 foi estimado em R\$ 293.257,36, sendo que a Asserplan venceu com o lance de R\$ 229.700,00. O contrato foi assinado em 18/02/2009 e previa um prazo de execução de 150 dias para o item 1 e 120 dias para o item 3 (peça 5, p. 147).

A ordem de serviço autorizando o início dos trabalhos foi emitida pelo Superintendente no dia 24/3/2009 (peça 5, p. 148). Após 50 dias da autorização, o presidente da comissão de fiscalização notificou a empresa contratada, visto que os serviços não haviam sido iniciados (peça 5, p. 150). Decorridos 91 dias da expedição da ordem de serviço, a Asserplan ainda não havia iniciado os trabalhos, conforme notificação à p. 151 da peça 5.

Posteriormente, a equipe de fiscalização da superintendência registrou que, expirado o prazo total, os serviços referentes ao lote 3 não estavam concluídos (peça 5, p. 152). Na ocasião, o engenheiro responsável sugeriu ao Superintendente a aplicação de multa por descumprimento de cláusula contratual.

Em 10/07/2009 a Asserplan encaminhou expediente a SR/Rondônia justificando o atraso na entrega de serviços, entre outros, em razão da falta de profissionais habilitados (peça 5, 156-157). A empresa solicitou ao Incra que seja considerada a data de 27/07/2009 como data de início dos trabalhos.

Verifica-se no processo que em seguinte a empresa iniciou os trabalhos sem receber a penalidade proposta pelo engenheiro.

Entretanto, de acordo com parecer de grupo de trabalho instituído para sanear processos administrativos referentes a contratos de prestação de serviços de georreferenciamento, datado de 17/09/2010 (peça 5, p. 175-179), naquela data a Asserplan somente havia executado 24,61% do contratado e não demonstrava garantia que cumpriria o restante do contrato.

Em 22/11/2010, o Incra notificou a empresa contratada, e aplicou-lhe a multa no valor de R\$ 63.000,00, em consequência da inexecução parcial dos serviços de agrimensura referentes ao Contrato 8000/09. A notificação foi o último documento constante do processo fornecido à equipe de auditoria.

De acordo com os documentos analisados, os pagamentos realizados pelo Incra à empresa contratada são proporcionais aos serviços executados.

### **3.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

Processo licitatório 54300.002976/2008-27/2008 - Contratação de empresa especializada na execução de Serviços de Agrimensura para Medição de Imóveis Rurais, em 18 projetos de assentamentos.

### **3.1.3 - Causas da ocorrência do achado:**

Imprudência

Negligência

### **3.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:**

Prejuízos causados pela inexecução parcial do objeto contratado. (efeito real)

### **3.1.5 - Critérios:**

Lei 8666/1993, art. 66, caput ; art. 77, caput ; art. 78, caput , inciso III

### **3.1.6 - Evidências:**

Ordem de serviço (peça 5, p. 148); pareceres da comissão de fiscalização (peça 5, p. 150-152, 175-179); justificativa da empresa (peça 5, p. 156-157), notificação de multa (peça 5, p. 193).

### **3.1.7 - Conclusão da equipe:**

A empresa contratada já iniciou a execução dos serviços fora do prazo determinado, mais de três meses após a expedição da ordem de serviço. Assim, verifica-se que a Asserplan já demonstrava, antes de iniciar a execução dos serviços, que teria dificuldade em cumprir o contrato. O atraso de 91 dias para início da execução dos trabalhos por si só já seria causa de rescisão do contrato com fulcro no artigo 78, IV, da Lei 8666/1993. Não houve, porém, ação da superintendência visando evitar a ocorrência de prejuízo que poderia advir.

### **3.1.8 - Proposta de encaminhamento:**

Encaminhar cópia deste relatório de auditoria à Secex-RO para conhecimento.

## **3.2 - Contratação irregular por dispensa de licitação.**

### 3.2.1 - Situação encontrada:

Antes de realizar a licitação para contratação de serviços de georreferenciamento, a Superintendência Regional do Incra no Estado do Espírito Santo promoveu pesquisa de preços para os dois lotes previstos. Além da pesquisa, foram preenchidas as planilhas de custo conforme os parâmetros da NE n. 47/2005.

Os seguintes orçamentos foram obtidos para os serviços referentes ao assentamento "Florêncio Tozzo (Lote I):

- APR engenharia – R\$ 40.000,00 (peça 20, p. 9-10);
- Pretop – R\$ 80.500,00 (peça 20, p. 13);
- TL – R\$ 41.600,00 (peça 20, p. 11-12);
- Maplan – R\$ 216.600,00 (peça 20, p. 16-21).

Para os serviços referentes ao assentamento "Sezínio Fernandes de Jesus" foram realizados os seguintes orçamentos:

- Maplan – R\$ 653.440,00 (peça 20, p. 45-50);
- APR – R\$ 94.390,00 (peça 20, p. 52-53);
- Pretop – R\$ 350.000,00 (peça 20, p. 54);
- TL – R\$ 91.050,00 (peça 20, p. 56-57).

Verifica-se que foi dada a devida publicidade ao certame, conforme comprovante de publicação d Edital de Licitação n. 02/2009, no jornal "A Tribuna", de 5/8/2009 (peça 17, p. 64) e publicação no D.O.U de mesma data (peça 17, p. 61). Consta ainda que houve a retirada de 17 exemplares do edital.

De acordo com a ata da Licitação, de 20/8/2009, nenhuma empresa compareceu para participar da tomada de preços, sendo a licitação considerada deserta (peça 17, p. 66)). Na mesma data, o presidente da comissão permanente de licitação assina expediente no qual propõe a contratação por dispensa de licitação baseada no inciso V, art. 24 da lei 8.666/1993, dentre as razões, por não haver tempo hábil para realização de nova licitação no exercício.

Foi solicitada então o contato com empresas cujos responsáveis técnicos fossem certificados no INCRA, para verificar o interesse de contratação direta nas mesmas condições estipuladas no edital 02/2009.

Conforme consta do parecer jurídico (peça 17, p. 84-86), entendeu-se não haver óbice à contratação com amparo no inciso V, art. 24 da Lei 8.666/1993.

Após contato com quatro empresas (peça 17, p. 70), em 3/9/2009, foi contratada a empresa APR Engenharia e Consultoria Ltda. (Contrato n. 19/2009 – peça 17, p. 91-103), pelo valor de R\$ 40.000,00 para o lote I e R\$ 90.000,00 para o lote II.

Cabe registrar que, de acordo com a Cláusula Terceira do referido contrato, o prazo para a execução dos serviços era de 120 dias corridos, a contar da expedição da ordem de serviço pelo Incra/ES (09/09/2009), entretanto, os Relatórios de Análise de Peças Técnicas para Aceite de Serviço (peça 17, p. 198-201), últimos expedientes constantes do processo analisado, indicam que até 13/10/2010 os serviços não haviam sido concluídos.

### 3.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processo de dispensa 54340.000966/2009 - Contratação de empresa de engenharia para prestar serviços de georreferenciamento de perímetro, levantamento planialtimétrico e

demarcação topográfica dos projetos de assentamento "Florêncio Tozzo" e "Sezínio Fernandes de Jesus"

**3.2.3 - Causas da ocorrência do achado:**

Negligência

**3.2.4 - Efeitos/Consequências do achado:**

Aquisições sem o devido caráter competitivo (efeito potencial)

**3.2.5 - Critérios:**

Acórdão 2648/2007, Tribunal de Contas da União, Plenário

Lei 8666/1993, art. 24, V

**3.2.6 - Evidências:**

Pesquisas de preços (peça 20, p. 9-13, 16-21, 45-50, 52-54 e 56-57); publicações do edital (peça 17, p. 61 e 64); registro de retiradas do edital (peça 17, p. 65); ata da licitação (peça 17, p. 66); pesquisa de interesse na contratação direta (peça 17, 69); Parecer Jurídico (peça 17, p. 84-86); e Contrato n. 19/2009 (peça 17, p. 91-103).

**3.2.7 - Conclusão da equipe:**

Para efetuar a contratação por dispensa de licitação baseada no art. 24, V, da Lei nº 8.666/1993, é necessário que se demonstre que a repetição do certame traria prejuízos para a administração (Acórdão TCU nº 2.648/2007 - Plenário).

No presente caso tal situação não foi demonstrada. Ao contrário, a alegada falta de tempo hábil para realização de nova licitação no exercício não procede, uma vez que o contrato foi assinado no início de setembro, faltando aproximadamente 4 meses para o encerramento do exercício, tempo suficiente para a repetição do certame.

**3.2.8 - Proposta de encaminhamento:**

Encaminhar cópia deste relatório de auditoria à Secex-ES para conhecimento.

**4 - CONCLUSÃO**

A auditoria teve como objetivo verificar a regularidade dos procedimentos licitatórios e os respectivos contratos de prestação de serviços de georreferenciamento, firmados pelo Incra, a partir de 2007, a fim de responder questionamentos formulados pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, por meio da Proposta de Fiscalização e Controle nº 104/2009.

Assim, em relação à realização de procedimento licitatório pelo Incra, antes de efetuar as contratações, temos a informar que, de acordo com a instrução do processo TC 015.657/2010-8 (Solicitação do Congresso Nacional que deu origem a esta auditoria), em pesquisa ao sistema Síntese do TCU, realizada no dia 5/7/2010, no período de 2005 a 2010, o Incra celebrou 140 (cento e quarenta) contratos para a execução de serviços de georreferenciamento e a Superintendência de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento Agrário – Spoa/MDA celebrou 6 (seis), totalizando R\$ 57.157.850,74.

Por meio de pesquisa ao sistema Siafi, constatamos que dos 146 contratos apontados no TC 015.657/2010-8, somente 1 não foi precedido do devido procedimento licitatório. No caso, contratou-se utilizando dispensa de licitação com fundamento no inciso V do artigo 24 da Lei 8.666/1993 (licitação deserta). A dispensa de licitação foi tratada no item 3.2 deste relatório.

Quanto à qualificação técnica das empresas contratadas, registramos que dos 10 processos analisados, houve somente um caso em que o edital de licitação não exigia documentos que comprovassem a qualificação técnica da licitante. Constatou-se ainda, em dois processos, que, apesar de haver a exigência no edital, o objeto da licitação foi adjudicado a empresas que não apresentaram os documentos exigidos. No Estado do Paraná, a contratação de empresa que não comprovou a qualificação técnica, conforme exigido pelo edital, resultou na inexecução contratual e posterior rescisão unilateral do contrato. A empresa alegou falta de pessoal qualificado para executar os serviços. Tais casos foram analisados nos itens 2.1 e 2.2 deste relatório.

Sobre os preços dos serviços de georreferenciamento, verificamos o Incra editou a Norma de Execução n. 47, de 20/12/2005, aprovando a Tabela de Preços Referenciais para Serviços de Agrimensura. A tabela é dividida em três seções:

- A) medição e demarcação de imóveis rurais por meio de poligonação;
- B) medição de imóveis rurais por meio de receptores de sinais de satélites de posicionamento;
- C) locação de pré-parcelamento.

A seção A é composta de Tabela de Classificação, contendo parâmetros que permitem pontuar o grau de dificuldade dos serviços em função das condições locais, e Tabela de Rendimento e Preço, que estabelece o valor unitário, mínimo e máximo, por quilômetro de poligonal, em função do rendimento diário dos serviços.

A seção B é composta pela Tabela de Preço por Vértice, que estabelece os preços referenciais máximos, a ser praticado por determinação de cada vértice do imóvel e pela tabela de preço por imóvel, que estabelece o valor máximo por imóvel.

A seção C é composta pela Tabela de Classificação, contendo parâmetros que permitem pontuar o grau de dificuldade dos serviços, em função das condições locais e pela Tabela de Rendimento e Preços para Serviços de Pré-parcelamento, que estabelece o preço unitário por parcela. Nos processos analisados, constatou-se que as unidades do Incra, em regra, têm utilizado a Norma de Execução n. 47, como referência de preços, e o valor contratado fica abaixo daqueles estimados, como exemplificado a seguir:

	<b>Valor Estimado</b>	<b>Valor Contratado</b>	<b>Diferença (%)</b>
Amapá	5.013.060,00	4.765.000,00	- 95,4, (%)
Paraná	4.270.835,58	3.373.335,73	- 21,01
Acre	2.640.915,52	2.160.340,00	- 18,20
Rondônia	1.199.922,09	908.699,00	- 24,27
Santa Catarina	775.032,83	701.838,00	- 9,44
Ceará	546.947,00	429.983,42	- 21,38
Alagoas	688.320,48	527.800,07	- 23,32

Nota-se que no Estado do Amapá houve a menor redução entre o valor estimado e o contratado. Tal fato pode ser atribuído à falta de concorrência na licitação. Somente a empresa Terra Construções Ltda. participou do Pregão Eletrônico n. 09/2007, com a proposta global de R\$ 5.000.000,00. Após negociação, sagrou-se vencedora com o valor de R\$ 4.765.000,00, conforme consta da ata da licitação (peça 21, p. 49-53).

Na contratação procedida pela Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno, preliminarmente, havia sido estimado o valor de R\$ 550,00, por parcela georreferenciada, com base na norma do Incra. Atendendo recomendação da Procuradoria Jurídica, procedeu-se a pesquisa de preços, que apresentou os valores de R\$ 950,00 e R\$ 850,00, por parcela. Então a Superintendência utilizou como estimativa o valor de R\$ 900,00. Após a licitação, o preço, por parcela, dos serviços contratados variou entre

R\$ 512,31 e R\$ 619,13, dependendo do lote. Pode-se observar que os valores contratados ficaram bem mais próximos dos estimados pela norma do Incra do que pela pesquisa de mercado.

Tal situação foi confirmada pelo Coordenador-Geral de Cartografia, senhor Marcelo José Pereira da Cunha, ao ser questionado pela equipe, se os valores obtidos utilizando a Norma de Execução n. 47/2005, eram compatíveis com os de mercado, apesar de ter sido editada há aproximadamente 5 anos. Em resposta, o coordenador-geral informou que, como a Norma de Execução n. 47 possui valores mínimos e máximos e, de fato, os valores mínimos estariam defasados, entretanto ainda seria viável efetuar contratações com base nos valores máximos. Para demonstrar que os preços praticados pelo mercado são realmente altos, ele apresentou tabelas referenciais de preço da Associação das Empresas de Topografia do Estado de São Paulo, Associação dos Profissionais de Engenharia Agrimensura do Estado de São Paulo e da Sociedade dos Engenheiros Agrimensores de Minas Gerais.

No Estado do Espírito Santo, conforme analisado no item 3.2 deste relatório, a contratação foi realizada por dispensa de licitação, com fundamento no inciso V do artigo 24 da Lei 8.666/1993 (licitação deserta). Naquele Estado, os serviços foram contratados pelo valor da pesquisa de preços.

Assim, em relação aos preços dos serviços contratados, respondendo ao questionamento da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, a equipe não constatou a ocorrência de sobrepreço ou superfaturamento nos processos analisados.

Além de responder aos questionamentos da comissão solicitante, da aplicação das questões de auditoria, resultaram as seguintes constatações:

- Inclusão na licitação de item incompatível com o objeto principal;
- Não celebração de aditivos em relação às alterações;
- Inexistência de exigência de comprovação de qualidade técnica no edital da licitação;
- Habilitação de licitante que não cumpriu as exigências do edital em relação à qualificação técnica;
- Inexecução parcial do objeto;
- Contratação irregular por dispensa de licitação.

No entendimento da equipe de auditoria, tais constatações devem ser tratadas pelas respectivas unidades regionais do Tribunal, por pertencerem a sua clientela.

## **5 – ENCAMINHAMENTO**

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Weder de Oliveira, propondo encaminhar cópia deste relatório de auditoria, bem como dos documentos que dizem respeito às constatações à Secex-AP; Secex-AL; Secex-RO; Secex-PR; Secex-AC e Secex-ES para tomarem conhecimento das constatações que dizem respeito a sua clientela.”

É o relatório.