

TC 022.545/2013-1

Tipo: Prestação de contas anuais, exercício de 2012

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Superintendência Regional no Estado da Paraíba - MDA

Responsáveis: Lenildo Dias de Moraes (CPF 345.123.814-49), Cleofas Ferreira Caju (CPF 507.462.194-15), Maria de Fátima Leite Nunes (CPF 094.967.932-15)

Proposta: diligência

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de prestação de contas anuais da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado da Paraíba (INCRA/PB), relativa ao exercício de 2012.
2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa TCU 119/2012.
3. A unidade jurisdicionada foi criada pelo Decreto-Lei 1.110, de 9/7/1970, extinta através do Decreto-Lei 2.363, de 21/10/1987, e restabelecida pelo Decreto-Legislativo 2, de 29/3/1989. O INCRA é a autarquia responsável pela execução da política de reforma agrária e gerenciamento da estrutura fundiária do país, cabendo às superintendências regionais a realização dos programas e ações necessários à consecução desses objetivos.

EXAME TÉCNICO

4. A tabela a seguir, construída com informações obtidas nos quadros demonstrativos da execução orçamentária e financeira que integram o relatório de gestão (peça 3, p. 39-91), bem como com outros dados extraídos do SIAFI, demonstra a execução orçamentária da unidade jurisdicionada (UJ) no exercício de 2012, classificada por Programas de Governo:

Programas de Governo	Provisão recebida	Empenhos liquidados	Restos a pagar não processados	Percentual executado no exercício
Previdência de inativos e pensionistas da União	12.652,46	12.652,46	0	100,00
Agricultura Familiar	12.566.590,46	9.795.370,91	2.770.751,08	77,95
Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	286.469,46	241.380,64	45.088,82	84,26
Enfretamento ao racismo e Promoção da Igualdade Social	39.863,00	24.757,09	15.024,45	62,11
Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária	24.596.931,41	7.891.197,56	11.815.612,32	32,08
Programa de Gestão e Manutenção do MDA	1.997.131,97	1.687.742,05	295.807,80	84,51
TOTAL	39.499.638,76	19.653.100,71	14.942.284,47	49,76

5. Conforme se observa, a UJ dispôs no exercício de créditos orçamentários da ordem de 39,5 milhões de reais. Desse montante, 19,6 milhões foram liquidados em 2012 e cerca de 15 milhões foram transferidos para exercícios seguintes, sob a forma de restos a pagar não processados. O restante dos recursos, correspondentes a 4,9 milhões de reais, não chegaram a ser aproveitados pelo

INCRA/PB. A tabela evidencia ainda que grande parte do orçamento da unidade, mais precisamente 94,08%, se concentra nos Programas 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária (62,27%) e 2012 – Agricultura Familiar (31,81%).

6. Dentro desses programas de governo, sobressaem-se, pela materialidade e pela vinculação à atividade finalística da UJ, as seguintes atividades, que merecem ser examinadas mais detidamente nas presentes contas:

Projeto/Atividade	Provisão recebida	Empenhos liquidados	Restos a pagar não processados	Percentual inscrito em RaP
Assistência Técnica e Capacitação de Assentados	12.566.590,46	9.795.370,91	2.770.751,08	22,05
Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas	20.910.780,00	6.870.200,00	9.812.200,00	43,91
Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	2.254.172,51	100.804,20	2.150.566,07	95,40
Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis para Reforma Agrária	1.532,19	1.216,30	91,70	5,98
TOTAL	35.731.542,97	16.766.375,11	14.733,517.15	

7. Juntas, elas correspondem a mais de 90% da provisão recebida pelo INCRA/PB, a mais de 85% da despesa liquidada e a mais de 98% dos valores inscritos em restos a pagar. Essa mesma seleção foi submetida à auditoria da Controladoria-Geral da União (peça 5, p. 9-19). Quanto a esse ponto, convém ressaltar que a inclusão da Atividade 4460 (Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária) deu-se em mais função da importância dela para a consecução dos objetivos da unidade, frente à baixa materialidade da provisão que lhe foi destinada no exercício.

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

8. A constituição inicial dos processos de contas é definida pelos incisos I a VII do art. 13 da IN TCU 63/2010, que estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da Administração Pública Federal. Além das regras gerais dispostas pela instrução normativa, aplicam-se especificamente ao exercício de 2012 as Decisões Normativas TCU 119 e 124/2012. A primeira relativa à forma e ao conteúdo do relatório de gestão; a segunda, à forma e ao conteúdo das chamadas peças complementares.

9. O INCRA/PB, nos termos recomendados pelo Anexo III à DN-TCU 119/2012, informou na introdução do relatório de gestão que os itens 4.2.1; 4.2.2; 4.2.4.1; 5.5; 5.6; 6.1.8; 6.2; 11.4, 11.5; e 11.6, da parte A do Anexo II, não se aplicavam à natureza jurídica da UJ; e que os itens 5; 5.1.1; 5.4.1.2; 10.1.2; 10.1.3; e 10.1.4, apesar de se aplicarem, não tiveram ocorrência no período.

10. O contador responsável pela unidade jurisdicionada emitiu declaração atestando que os demonstrativos contábeis (Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, previstos na Lei 4.320/64) refletiam a adequada situação orçamentária, financeira e patrimonial do INCRA/PB, exceto no tocante a “ausência de reavaliação de bens imóveis”; “registro de bens imóveis adquiridos para fins de reforma agrária no Balanço da Autarquia”; e “contabilização da provisão para devedores duvidosos” (peça 3, p. 148).

11. O Relatório de Auditoria de Gestão (RAG) elaborado pela Controladoria-Geral da União (peça 5) dividiu-se em duas partes. Inicialmente foram feitas as avaliações estabelecidas pelo Anexo IV à DN-TCU 124/2012, que dispõe sobre o conteúdo do relatório. Quanto a esse ponto, verificou-se que foram observadas, via de regra, as diretrizes estabelecidas por esta Corte. Os itens de informação previstos para a UJ, por vezes sob formatação distinta da recomendada, foram todos abordados, com exceção daqueles que não tiveram ocorrência no exercício. Posteriormente, a partir da p. 53, foram

relacionados os achados decorrentes da auditoria realizada na unidade (entre parêntesis o item correspondente do RAG):

- a) formalização de contrato para gestão de bens e serviços de TI com a supressão de cláusula que trata da ‘Garantia da Execução do Contrato’, parte integrante dos instrumentos convocatórios (1.2.1.1);
- b) intempestividade no cadastramento dos procedimentos administrativos disciplinares e nas atualizações de atos e informações do sistema CGU-PAD (2.1.1.1);
- c) descumprimento de recomendações da CGU (2.1.1.2);
- d) imóvel de uso especial do INCRA/PB com a avaliação desatualizada (3.1.1.1);
- e) descumprimento dos prazos previstos no art. 7º da IN-TCU 55/2007 para registro no SISAC de atos de pensões e aposentadorias (4.1.2.1);
- f) ausência de publicação, em jornais de grande circulação estadual e regional, dos extratos da publicidade de tomadas de preço para contratação de execução de obras em assentamentos do INCRA no interior da Paraíba (5.1.1.1);
- g) relatórios de fiscalização insuficientes e inconsistentes dos serviços executados a partir do Contrato 20/2012 (5.1.1.2);
- h) pagamento de despesas sem consulta prévia ao SICAF (5.1.1.3);
- i) pagamento por serviços não comprovados em contrato para a execução de obras em assentamentos do INCRA (5.1.1.4);
- j) ausência de aplicação de sanções e multas à contratada por descumprimento de contrato (5.1.1.5);
- k) ausência de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens e nas contratações de obras e serviços de engenharia (5.1.2.1 e 5.1.2.2);
- l) celebração de contratos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) com cooperativa cujos dirigentes estavam impedidos de contratar com a Administração Pública Federal (5.2.1.1);
- m) previsão indevida para contratação de cooperativas de trabalho e detalhamento insuficiente dos serviços no edital da Chamada Pública 01/2012 (5.2.1.2);
- n) sobrepreço de R\$ 357.357,20 na contratação de serviços de ATER com cooperativas de trabalho (5.2.1.3); e
- o) ocorrências de irregularidades e atuação insuficiente, inadequada e intempestiva da UJ no tocante ao gerenciamento, à apreciação das prestações de contas, à celebração de aditivos e à instauração de tomadas de contas especiais dos Convênios SIAFI 481339, 512008 e 626813 (5.3.1.1).

12. Para melhor ordenamento e compreensão das matérias processuais, optou-se por agrupar as constatações e recomendações feitas pelo Controle Interno à análise desta Secretaria, em tópicos processuais subsequentes.

13. Ao avaliar a conformidade das peças que compõem o processo, a Controladoria-Geral da União na Paraíba constatou que a UJ deixou de apresentar algumas informações e de observar formatações estabelecidas pelo TCU, bem como verificou inconsistências no sumário do relatório de gestão. Os itens que foram omitidos estão demonstrados em tabela nas p. 5-7 do RAG.

14. Em suas conclusões (peça 5, p. 51-53), a CGU disse não ter constatado ocorrência de dano ao erário; e que as questões formais identificadas foram tratadas por Nota de Auditoria, cujas providências para correção integram o Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e

monitorado pelo Controle Interno.

15. O Certificado de Auditoria (peça 6) propôs o encaminhamento do feito com vistas ao julgamento das gestões dos seguintes responsáveis regulares com ressalvas. Os demais agentes integrantes do rol de responsáveis tiveram suas gestões consideradas regulares (entre parêntesis o item do RAG correspondente à ressalva):

15.1 Sr. Lenildo Dias de Moraes CPF 345.123.814-49, superintendente regional de 1º/1 até 1º/6/2012 (itens 2.1.1.1; 5.1.1.2, 5.2.1.1, 5.2.1.2 e 5.2.1.3);

15.2 Sr. Cleofás Ferreira Caju (CPF 507.462.194-15), chefe da divisão de administração de 20/1 a 14/9/2012 (2.1.1.2 e 3.1.1.1, 4.1.2.1, e 5.3.1.1) e superintendente regional de 13/9 a 31/12/2012 (2.1.1.1, 5.1.1.2 e 5.1.1.4); e

15.3 Sr. José Antônio Queiroz dos Santos (CPF 051.233.378-57), chefe da divisão de administração substituto, em exercício de substituição de 15/9 a 8/11/2012 e chefe da divisão de administração de 9/11 a 31/12/2012 (2.1.1.2, 3.1.1.1 e 5.3.1.1).

16. O dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 7); e o Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 8).

II. Rol de responsáveis

17. Consoante o art. 10 da IN TCU 63/2010, são considerados responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período a que se referirem as contas, as seguintes naturezas de responsabilidade: dirigente máximo da unidade jurisdicionada; membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente máximo; e membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade.

18. As orientações em comento possuem caráter restritivo acerca das naturezas de responsabilidade que devem integrar o processo de contas. No caso do INCRA/PB, somente deveriam ser relacionados como responsáveis o superintendente regional e seus substitutos. Apesar disso, foram relacionados na peça 2 dos autos responsáveis que não atendem à regra definida pela instrução normativa do Tribunal, a exemplo de responsáveis pela conformidade de registro de gestão, de responsáveis pela fiscalização de convênios, de chefes de divisão.

19. Acerca de tais responsáveis, somente há razão para incluí-los na relação de responsáveis pela unidade no caso em que tenha sido verificada a ocorrência de ato previsto nas alíneas 'b', 'c' ou 'd' do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443, de 1992, que possibilite o julgamento pela irregularidade das contas e enseje a responsabilização deles em conjunto a agente integrante do rol definido no art. 10 da mesma norma.

20. Nessa linha de entendimento, e considerando o encaminhamento proposto pelo Controle Interno para que as contas dos responsáveis sejam julgadas regulares com ressalvas, não caberia incluir na relação processual os chefes da divisão de administração do INCRA/PB. Entretanto, não se descarta, por ora, a hipótese de incluí-los. É possível que seja constatada ocorrência de prejuízo ao erário no item que trata de sobrepreço na contratação de serviços de assistência técnica e extensão rural, o qual exigirá, para melhor compreensão da matéria e apuração dos responsáveis, a expedição de diligência à unidade.

21. Situação similar à do presente processo foi verificada nas contas do INCRA/PB relativas ao exercício de 2011 (TC 023.916/2012-5), no âmbito das quais foi proferido o Acórdão 2607/2013-TCU-2ª Câmara. Dentre outras recomendações à unidade, a deliberação comportou orientação para

que o rol de responsáveis ficasse restrito às naturezas de responsabilidade exigidas pelo TCU. Entretanto, à vista da data em que foi adotado, 14/5/2013, pode-se dizer que o INCRA/PB, como também a própria CGU, não dispuseram de tempo hábil para incorporar as medidas às presentes contas, cujo prazo para entrega ao TCU se encerrou em 31/7/2013, sobretudo se considerarmos que a unidade somente foi cientificada da decisão em 10/7/2013 (peça 20 do TC 023.916/2012-5).

22. De ressaltar-se, por outro lado, que a UJ observou o modelo de rol de responsáveis definido pelo Anexo II à DN-TCU 124/2012, abstendo-se de copiar, como fizera em exercícios pretéritos, telas do sistema SIAFI (peça 2).

23. Entretanto, a análise da relação de responsáveis revelou a existência de um hiato no período de gestão do superintendente regional. Segundo consta no rol, o Sr. Lenildo Dias de Moraes ocupou o cargo desde o início do exercício até 1º/6/2012; e o Sr. Cleofas Ferreira Caju, de 13/9 a 31/12/2012. Não há, assim, indicação de quem esteve à frente da superintendência no período de 2/6 a 12/9/2012.

24. Há informação de que a Sra. Maria de Fátima Leite Nunes foi “superintendente regional – substituta” durante todo o exercício, de 1º/1 a 31/12/2012. Poderíamos inferir que ela fora a responsável pela superintendência no período tido como vago. Mas se assim fizermos, não teríamos como explicar o fato de haver uma substituição sem que exista um titular.

25. Diante desse quadro, e considerando a ausência de resposta da diligência submetida à UJ por mensagem eletrônica, necessário que se expeça diligência mediante ofício, fixando-lhe prazo para atendimento. Tal medida, inclusive, será necessária para aquilatar-se a responsabilidade de cada agente em face dos atos passíveis de macular com ressalva ou mesmo com irregularidade as contas dos gestores.

26. Em relação ao exercício de 2012, até que se saiba corretamente quem são os responsáveis pela gestão do INCRA/PB, devem figurar como tais: Sr. Lenildo Dias de Moraes (CPF 345.123.814-49), superintendente regional de 1º/1 até 1º/6/2012; Sr. Cleofas Ferreira Caju (CPF 507.462.194-15), superintendente regional de 13/9/ a 31/12/2012; e Sra. Maria de Fátima Leite Nunes (CPF 094.967.932-15), substituta do superintendente durante todo o exercício. Esta, incluída provisoriamente, porque não se sabe as datas em que os titulares estiveram, de fato, à frente da gestão da unidade.

27. No sistema de controle de processos deste Tribunal, alimentado inicialmente com as informações erroneamente apresentadas pela unidade, cabe, após o recebimento das informações solicitadas mediante diligência, fazer o ajuste da relação de responsáveis, de modo a garantir que seja idêntica à do próprio processo. Essa é a recomendação contida no § 3º do art. 15 da Resolução TCU 234/2010.

III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

28. O INCRA/PB foi dispensado de prestar contas nos exercícios de 2008 e 2009, quando apresentou tão somente relatórios de gestão. As contas dos responsáveis pela unidade no exercício de 2010 (TC 026.532/2011-5) foram julgadas regulares com ressalvas pelo Acórdão 4058/2013-TCU-1ª Câmara, que resolveu, *in verbis*:

(...)

9.2. determinar à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária na Paraíba que, em atendimento ao disposto na Portaria STN 564/2004, atualizada pela Portaria STN 467/2009, pela Portaria STN 406/2011 e pela Portaria STN 437/2012, constitua e contabilize, dentre as rubricas de valores recebíveis, provisão para crédito instalação de liquidação duvidosa;

9.3. recomendar à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária na Paraíba que:

9.3.1. proceda à fixação de metas sob critérios objetivos, de forma que o planejamento da unidade considere as reais possibilidades de execução;

9.3.2. avalie a conveniência de substituir o indicador da ação de concessão de crédito pelo número de créditos concedidos, ao invés de número de famílias beneficiadas;

9.4. cientificar a Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária na Paraíba de que:

9.4.1. o relatório de gestão deve conter apenas as informações solicitadas pelas decisões normativas regulamentadoras deste Tribunal;

9.4.2. o rol de responsáveis deve apresentar o período de efetiva gestão para cada um dos responsáveis, como estabelecido nos normativos deste Tribunal, abstendo-se de apresentar telas copiadas do Siafi;

9.5. alertar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e a Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária na Paraíba que o não cumprimento da determinação contida no item 9.2 deste acórdão poderá ensejar a responsabilização dos dirigentes máximos das unidades jurisdicionadas;

9.6. determinar à Secex-PB que:

9.6.1. adote as medidas necessárias para compatibilizar o rol de responsáveis inserido no sistema de controle de processos com o contido no cabeçalho deste acórdão, conforme dispõe o art. 10 da IN TCU 63/2010;

9.6.2. analise, na instrução das contas do exercício de 2011 e seguintes, se houver, a observância do item 9.2 deste acórdão;

(...)

29. No tocante às determinações expedidas a esta Secretaria, a relação de responsáveis do sistema processual do TCU havia sido regularizada antes mesmo de que o processo fosse encaminhado para julgamento; e não houve tempo para verificação, ainda nas contas de 2011, do cumprimento do subitem 9.2 da deliberação, tendo em vista que a análise do referido processo (TC 023.916/2012-5) foi concluída em 23/4/2013, antes, portanto, de 18/6/2013, data da sessão da 1ª Câmara que apreciou as contas de 2010.

30. No exercício de 2011, as contas de dois responsáveis pelo INCRA/PB foram julgadas regulares com ressalvas, e as de outros dois responsáveis, regulares pelo Acórdão 2607/2013-TCU-2ª Câmara (TC 023.916/2012-5), que resolveu, *in verbis*:

1.7. Recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Superintendência Regional no Estado da Paraíba - Incra/PB que:

1.7.1. elabore o rol de responsáveis da unidade, fazendo constar dele os períodos de efetiva gestão apenas para as naturezas de responsabilidade exigidas pelo TCU;

1.7.2. proceda à fixação de metas sob critérios objetivos, evitando estimativas além ou aquém das reais possibilidades da unidade;

1.7.3. avalie a conveniência de substituir o indicador da ação de concessão de crédito pelo número de créditos concedidos, ao invés de número de famílias beneficiadas;

1.7.4. avalie as despesas que serão inscritas em restos a pagar não processados, evitando a inscrição de empenhos que não serão liquidados.

1.8. Determinar à Secex/PB que verifique, nas contas subsequentes da unidade, o atendimento às recomendações do Controle Interno com vistas à atualização do valor do imóvel próprio nacional sob a responsabilidade da unidade, à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações de obras e serviços de engenharia e à realização de despesas não excepcionais por meio de suprimentos de fundos.

31. Nos termos já assinalados quando da análise do rol de responsáveis da unidade, reafirma-se que o INCRA/PB não dispôs de tempo suficiente para incorporar as recomendações às presentes contas. Conforme o AR que constitui a peça 20 daquele processo, a unidade foi cientificada da deliberação em 10/7/2013, enquanto o prazo para entrega do processo ao TCU se encerrou em 31/7/2013. Esse lapso de tempo não seria suficiente para ajustes da natureza dos que estão sendo solicitados, ainda mais se consideramos: a necessidade de regularização de aspectos que envolvem a própria gestão da unidade; o prazo para entrega do relatório de gestão; e as rotinas que antecedem o envio das contas ao TCU.

IV. Avaliação do planejamento de ação e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

32. Conforme o relatório de gestão da unidade, iniciou-se em 2012 um novo ciclo de gestão no INCRA. Para tanto, representantes de todas as superintendências regionais foram reunidos para participarem de um fórum nacional de planejamento e gestão. Esse encontro, realizado em fevereiro de 2012, teve a finalidade de apresentar e discutir o planejamento das ações da autarquia nas dimensões estratégicas e operacionais.

33. Na ocasião, ainda de acordo com a UJ, foram identificadas as seguintes ações prioritárias, voltadas para a redução do passivo social acumulado nos últimos exercícios: instituição e/ou reformulação dos marcos regulatórios para obtenção de terras, remissão de dívidas das famílias assentadas, concessão de créditos e aplicação de juros; articulação interinstitucional visando à celeridade judicial nos processos de desapropriação, à flexibilização do licenciamento ambiental para projetos de assentamento e ao fornecimento de água, energia, maquinário e condições para habitação nos assentamentos; qualificação de projetos de assentamento (PA) e inclusão produtiva rural, com o estabelecimento de metas e diretrizes; agenda orçamentária e financeira, para assegurar recursos para obtenção de terras para PA, para pagamentos de restos a pagar de exercícios anteriores e para assegurar a execução da lei orçamentária no exercício; e fortalecimento institucional, voltado para a implantação de planejamento estratégico apoiado em sistemas de gerenciamento de projetos, para o aprimoramento e integração dos sistemas de TI, para ações de identificação, destinação e retomada de terras públicas, para implantação de um Cadastro Nacional de Imóveis Rurais e para o controle de imóveis de estrangeiros.

34. Nesse contexto, foram definidas as metas do INCRA/PB para o exercício de 2012, já com os ajustes do decreto que contingenciou o orçamento do exercício. A partir da página 26 do relatório de gestão (peça 3), a unidade declarou o que chamou de “plano de compromisso”, no qual detalhou, partindo dos programas que integram o PPA 2012-2014, seus objetivos, iniciativas, ações e metas. O relatório de gestão traz ainda, na página 16, um quadro ilustrativo da execução física dessas ações orçamentárias. Ao lado de cada ação, constam a meta fixada, a quantidade executada e o percentual de execução no exercício.

35. Em suas considerações, a UJ informou como eventos relevantes no período: a substituição do superintendente regional, em meados de março, que acarretou certo descompasso na gestão; a ocupação, em abril, da sede da unidade por famílias dos movimentos sociais, que nela permaneceram por cerca de duas semanas, em ação nacional conhecida como “abril vermelho”; e a greve nacional dos servidores do INCRA, do final do mês de junho até final de setembro, que também causou impacto na execução das ações programadas.

36. As informações acerca das execuções física e orçamentária das ações selecionadas para exame constam dos quadros tipo A.4.1.1 do relatório de gestão (peça 3, p. 51, 57, 62 e 82). Com relação à atividade “Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis para Reforma Agrária”, foi prevista uma meta de 4.327 hectares, porém nada foi realizado. A meta financeira previa despesas de R\$ 4.245.945,00, entretanto, somente foram gastos R\$ 1.308,00, incluindo-se aí os restos a pagar não processados.

37. O objetivo é assentar famílias beneficiadas pela reforma agrária, por meio da obtenção de

imóveis rurais, da criação e da implantação de projetos de assentamento. Conforme esclareceu a UJ, a aquisição de imóveis em 2012 foi prejudicada por contestações administrativas e judiciais sobre os processos que já estavam em andamento, que provocaram revisões e reavaliações que culminaram com o atraso de suas tramitações. Também a readequação dos procedimentos, que passaram a exigir novas peças processuais, influenciaram o resultado da ação. A despesa realizada refere-se a pagamento de despesas de exercícios anteriores.

38. Acerca da atividade “Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas”, a meta previa beneficiar 1.005 famílias, porém foram atendidas 2.167 famílias. Por outro lado, a execução orçamentária ficou aquém do que havia sido planejado. Da provisão recebida, R\$ 20.910.780,00, foram utilizados R\$ 16.682.400,00, sendo que destes, R\$ 6.870.200,00 foram liquidados no exercício e R\$ 9.182.200,00, inscritos em restos a pagar não processados.

39. Esse crédito instalação visa assegurar recursos financeiros, mediante a concessão de crédito, aos beneficiários da reforma agrária, para garantir-lhes os meios necessários para instalação e desenvolvimento inicial e/ou recuperação dos projetos do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

40. Em primeira análise, seria difícil imaginar como a meta de famílias beneficiadas pode ser superada em mais de 100%, ao tempo em apenas 41% do crédito orçamentário foi executado no próprio exercício. Entretanto, conforme revelou a unidade, em 2012 foram liquidados ainda cerca de 11 milhões de reais referentes a restos a pagar inscritos em exercícios anteriores.

41. Essa constatação revela um descompasso entre a execução física e orçamentária da despesa, à medida que o orçamento do exercício deixa de ser executado no próprio exercício e passa a interferir em exercícios subsequentes, sob a figura de restos a pagar. O Acórdão 2670/2013-TCU-2ª Câmara, ao apreciar as contas da UJ relativas ao exercício de 2011, incluiu recomendação no sentido de que fossem avaliadas as despesas inscritas em restos a pagar não processados, evitando a inscrição de empenhos que não seriam liquidados.

42. No tocante à atividade “Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento”, a meta previa o atendimento de 11 famílias, porém nada foi realizado. Sob o ponto de vista orçamentário, da provisão recebida (R\$ 2.254.172,51), foram liquidados no exercício R\$ 100.804,20 e transferidos para exercícios subsequentes R\$ 2.150.566,07.

43. As ações visam propiciar às famílias beneficiárias do PNRA condições básicas de acesso, saneamento, crédito, moradia, subsistência e convivência. No estado da Paraíba, têm prevalecido iniciativas voltadas para o abastecimento de água nos assentamentos. Segundo explica a UJ, a falta de atingimento da meta é apenas aparente. Ocorre que não houve, no exercício, obras na condição de concluídas, mas apenas acompanhamento de projetos em execução e elaboração de novos projetos a serem licitados.

44. Esses novos projetos em licitação talvez esclareçam o montante de créditos orçamentários inscritos em restos a pagar não processados. Conforme se viu, da dotação disponível, apenas 4,45% foi liquidado no exercício, enquanto que 95,5% foram transferidos para exercícios seguintes, mediante o empenhamento das despesas, porém sem o trâmite delas pelo estágio da liquidação. Essa situação, ao tempo em que a execução orçamentária não corresponde a qualquer execução física da meta, revela que o indicador dessa ação, família beneficiada, talvez não seja adequado para informar os resultados obtidos.

45. Por fim, acerca da atividade “Assistência Técnica e Capacitação de Assentados”, tem-se, segundo o quadro A.4.1.2.1 (peça 3, p. 82), que estavam previstas para serem atendidas 15.585 famílias, mas que foram beneficiadas 17.802 famílias. Da provisão recebida, R\$ 12.566.590,46, foram liquidados no exercício R\$ 9.795.370,91 (78%), enquanto foram inscritos em restos a pagar não processados R\$ 2.770.751,08 (22%). As ações realizadas voltam-se para a prestação de serviços

qualificados e continuados de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

46. Segundo o INCRA/PB, o principal problema enfrentado pelas equipes de assistência técnica no exercício de 2012 deu-se função da estiagem prolongada, que impactou praticamente todo o território da Paraíba e reduziu a produção das famílias, com perdas significativas de animais e de produção.

47. Ainda de acordo com a UJ, “em 2012 a Superintendência Regional da Paraíba prestou assistência técnica a 10.633 famílias, em 8 lotes distintos...”. Essa observação, lançada na p. 83 do relatório de gestão, contradiz a informação do quadro da p. 82, que diz terem sido atendidas 17.802 famílias.

48. A essa constatação soma-se a repetição das informações dos quadros A.4.1.3.1 (p. 84) e A.4.1.3.2 (p. 87). O primeiro relativo à ação “Reconhecimento, Delimitação, Desintrusão e Titulação de Territórios Quilombolas” e o segundo, à ação “Documentação da Trabalhadora Rural”. Presume-se, a partir dos esclarecimentos registrados pela UJ e da própria meta física estabelecida, que os dados referem-se tão somente à primeira ação.

49. Essas incorreções exigem que se recomende ao INCRA/PB maior atenção na elaboração do relatório de gestão, de modo a assegurar que as informações fornecidas correspondam, de fato, à realidade. Também se revelam como oportunidades de melhoria, conforme inclusive já foram tratadas quando do exame das contas de 2010 e 2011, a fixação de metas sob critérios objetivos, de forma que o planejamento da unidade considere as reais possibilidades de execução; e a substituição do indicador da ação de concessão de crédito pelo número de créditos concedidos, ao invés de número de famílias beneficiadas.

V. Avaliação dos indicadores de gestão da UJ

50. A elaboração dos conteúdos do relatório de gestão referentes ao exercício de 2012 foi orientada pela Portaria-TCU 150/2012. Acerca desse tópico, a norma diz que a unidade deverá apresentar os indicadores de desempenho da gestão utilizados para medir a efetividade dos principais processos da UJ, bem como os resultados alcançados pela gestão no exercício. Os indicadores deverão ser acompanhados de explanação sucinta sobre suas fórmulas de cálculo, considerando os critérios de utilidade e mensurabilidade.

51. Os indicadores utilizados pelo INCRA foram relacionados nas p. 30-32 do relatório de gestão. À falta de estrutura padronizada para as informações solicitadas neste subitem entende-se que as tabelas utilizadas pela UJ, que trazem as colunas indicador, descrição, unidade, fórmula, fonte e resultado, atendem ao que foi requerido por esta Corte.

52. O Controle Interno selecionou três indicadores para serem examinados quanto à completude, confiabilidade e acessibilidade: índice de análise de processos de certificação de imóveis; índice de protocolos de licença ambiental para os projetos de assentamento; e índice de acesso à moradia nos assentamentos. Na avaliação da CGU (peça 5, p. 19-23), eles atendem aos referidos critérios.

VI. Avaliação da estrutura de governança e de controle internos

53. Em sua autoavaliação (peça 3, p. 33-38), a UJ informou que prevalecem no âmbito das superintendências regionais aspectos operacionais, ficando reservadas à sede do instituto decisões estratégicas. O monitoramento das ações sob responsabilidade da superintendência é feito mediante a inserção de dados sobre a execução em um sistema que permite o acompanhamento dos resultados. Segundo a unidade, esse procedimento viabiliza o confronto das ações programadas com o que foi executado, fornecendo informações úteis para tomada de decisões. Entretanto, foram feitas queixas à falta de priorização e de comprometimento dos setores internos, à falta de capacidade operacional do núcleo de planejamento, que conta com apenas um servidor, e à dificuldade na coleta de dados.

54. Essas fragilidades revelam-se no Quadro A.3.1 do relatório de gestão (p. 35-36), no qual a unidade avalia os elementos do sistema de controle interno. Poucos itens, sejam eles relativos ao ambiente de controle, à avaliação de risco, aos procedimentos de controle e ao monitoramento do sistema, foram avaliados positivamente. Apenas aspectos relacionados à informação e à comunicação sobressaíram-se com avaliação positiva.

55. No mais, prevaleceram respostas negativas, do tipo “neutra”, significando dizer que não havia como avaliar se o conteúdo da afirmativa era ou não observado no contexto da UJ, e “parcialmente inválida”, no sentido de que o fundamento seria parcialmente aplicado ao contexto da unidade, porém em minoria.

56. Nesse contexto de controles, ao avaliar a atividade correcional do INCRA/PB, a CGU relatou que a equipe de auditoria realizou pesquisa no Sistema CGU/PAD com o intuito de verificar o cadastramento e a atualização das informações referentes aos procedimentos disciplinares. Esse trabalho revelou as seguintes fragilidades (peça 5, p. 45): cadastramento intempestivo de quatro processos que serviram de amostra; atualização intempestiva das informações referentes aos atos proferidos durante a apuração; e baixa qualidade das informações inseridas.

57. Essa ocorrência foi associada à seguinte constatação: “intempestividade no cadastramento dos procedimentos administrativos disciplinares e nas atualizações de atos e informações do sistema CGU-PAD” (peça 5, p. 65-73).

58. Sobre o tema, o INCRA/PB esclareceu que, apesar de o regimento da autarquia atribuir aos superintendentes regionais competência para instauração de procedimentos disciplinares, não existe uma unidade seccional específica para tal atividade. Nada obstante, que a unidade tem se esforçado para registrar adequadamente as ocorrências nos sistemas, bem como proporcionado a participação de seus servidores em cursos de capacitação. Mas que as dificuldades de estrutura e de pessoal têm dificultado a implementação das medidas requeridas pelos normativos que disciplinam a matéria.

59. Após ouvir a unidade e fazer novas consultas ao sistema CGU-PAD, a CGU ratificou o que havia dito, no sentido do descumprimento, pelo INCRA/PB, dos prazos para cadastramento dos processos disciplinares e das informações a eles relativas, concluindo por expedir as seguintes recomendações: cadastrar e manter atualizados os registros no Sistema CGU-PAD da totalidade dos processos disciplinares instaurados no âmbito da Unidade, atentando à qualidade dos dados registrados, bem como à tempestividade exigida pelo art. 1º, § 3º, da Portaria 1.043/2007; e cadastrar as fases processuais e o nome dos agentes supostamente envolvidos nas irregularidades apuradas no processo nº 54320.000212/2011.

VII. Avaliação da execução orçamentária e financeira

60. A comparação entre despesas por modalidade de licitação liquidadas nos exercícios de 2011 e 2012, com informações do quadro A.4.2.2 (peça 3, p. 96) revelou um acréscimo de 85% nas despesas às quais não se aplica licitação. Eram R\$ 4.650.878,90 em 2011 e passaram a R\$ 8.602.261,97 em 2012. Outro item que observou um aumento muito grande, da ordem de 400%, foi o relativo a dispensas de licitação, que representaram gastos de R\$ 1.830.955,24 em 2011 e atingiram R\$ 9.182.688,33 em 2012.

61. Na análise crítica feita pela UJ, sobressaiu-se informação relativa à insuficiência de aporte de recursos financeiros frente aos créditos orçamentários. Entretanto, nada foi dito a respeito da variação observada nas despesas sem licitação (não se aplica) ou dispensadas de licitação. Em parte, a explicação veio no parecer da auditoria interna (peça 4), que atribuiu o aumento das despesas dispensadas de licitação ao novo enquadramento legal dado aos contratos para a execução de serviços de assistência técnica nos projetos de assentamento (os chamados ATER), cujo procedimento envolve a realização de chamadas públicas para a contratação desses serviços, que passaram a ser classificados no inciso XXX do art. 24 da Lei 8.666/93:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XXX - na contratação de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, instituído por lei federal. (Incluído pela Lei 12.188/2010).

62. A falta de esclarecimento sobre esse tópico revela uma oportunidade de melhoria para o relatório de gestão. Casos como esses merecem ser descritos nos campos destinados às análises críticas, conforme previsão dos normativos do TCU que disciplinam sua elaboração.

VIII. Avaliação da gestão de pessoas e da terceirização de mão de obra

63. O INCRA/PB contava ao final do exercício de 2012 com 134 servidores, sendo 127 servidores de carreira e 7 servidores sem vínculo com a Administração Pública, conforme quadro na página 113 da peça 3.

64. Na avaliação da CGU (peça 5, p. 25-31), a força de trabalho não atende às demandas da unidade. Nesse sentido, o órgão de controle interno ressaltou a necessidade de recomposição dos quadros, tendo considerado para tanto a perda de vinte servidores nos três últimos exercícios e a existência de 84 servidores em faixas etárias que os deixam próximos da aposentadoria.

65. A CGU também relatou que o INCRA/PB não cumpriu, em oito dos dez atos de concessão de pensão emitidos durante o exercício de 2012, os prazos para cadastramento no SISAC, conforme exige a IN-TCU 55/2007. Esse atraso prejudica a emissão do parecer do controle interno quanto à legalidade dos atos, tendo sido associado à seguinte constatação (peça 5, p. 85-87): “descumprimento pela unidade dos prazos previstos no art. 7º da IN-TCU 55/2007 para registro no SISAC de atos de pensões e aposentadorias”, da qual resultou recomendação para: instituir rotinas junto ao Serviço de Desenvolvimento Humano da superintendência no sentido de que sejam cumpridos os prazos estabelecidos na IN-TCU 55/2007 para registro no Sistema SISAC de informações relativas às aposentadorias e às pensões concedidas no âmbito da unidade, como também para o envio ao Controle Interno dos processos físicos correspondentes.

66. Com relação aos possíveis casos de acumulação indevida de cargos, empregos e funções públicas, objeto do Acórdão 5492/2011-TCU-2ª Câmara, o INCRA/PB relatou que recebeu notificação para analisar a situação de dois possíveis casos de acumulação na unidade. Entretanto, informou que após ter autuado processo com o objetivo de verificá-los, o servidor Jaimaci Andrade Martins apresentou pedido de exoneração do cargo ocupado na Empresa Radio Tabajara S/A, e a servidora Dalva Maiza Medeiros Costa apresentou documentos que comprovavam que sua carga horária não ultrapassava o máximo de sessenta horas semanais, pois cumpria 25 horas semanais no vínculo que mantinha com a Prefeitura Municipal de João Pessoa e trinta horas semanais no vínculo com o INCRA/PB, configurando, assim, acumulação legal permitida nos termos do art. 37, inciso XVI, alínea ‘b’ da Constituição Federal.

67. Esses esclarecimentos foram analisados no âmbito do TC 020.995/2013-0, autuado para verificar o cumprimento da referida deliberação. Em instrução que constitui a peça 80 do processo de monitoramento, a situação do INCRA/PB foi considerada regular. O processo, após o saneamento de pendências envolvendo outros órgãos e entidades, acabou sendo encerrado pelo Acórdão 3707/2012-TCU-2ª Câmara.

IX. Avaliação da gestão do patrimônio

68. Conforme já relatado no tópico III da presente instrução, o Acórdão 2607/2013-TCU-2ª Câmara, proferido quando da apreciação das contas do INCRA/PB relativas ao exercício de 2012, determinou a esta Secretaria que verificasse, nas contas subsequentes da unidade, o atendimento às

recomendações do Controle Interno com vistas à atualização do valor do imóvel próprio nacional. Entretanto, à vista da data em que foi proferida a deliberação, não seria possível exigir da UJ a implementação dessa medida ainda no exercício de 2012, senão como decorrência de procedimento já iniciado antes da referida deliberação.

69. De qualquer modo, sabe-se que essa regularização ainda não ocorreu. Conforme assentado pela CGU (peça 3, p. 43), o único imóvel sob responsabilidade do INCRA/PB permanece com a avaliação vencida desde 02/08/2000, em desacordo com o que estabelece a Orientação Normativa GEADE 004/2003, que prevê a validade da avaliação dos imóveis por 24 meses, e também contrário às orientações do Manual SIAFI, que determinam a obrigatoriedade de reavaliações periódicas dos imóveis públicos cadastrados no Sistema de Patrimônio Imobiliário da União (SPIU), a fim de que seus valores mantenham-se em consonância com o mercado imobiliário.

70. No relatório de gestão (peça 3, p. 134), a UJ informou que o processo de reavaliação pressupõe a regularização de divergências verificadas nos registros da Secretaria do Patrimônio da União e da Prefeitura de João Pessoa/PB, no tocante à área construída. Somente após a uniformização da metragem construída, para a qual tem se incumbido o setor de engenharia, seria possível a reavaliação do imóvel.

71. Mesmo após as considerações da unidade, a CGU ratificou sua conclusão, relacionando-a à seguinte constatação (peça 5, p. 81-3): “o imóvel de uso especial do INCRA está com avaliação vencida”, da qual resultou recomendação à UJ para que atualize a avaliação do imóvel RIP nº 2051.00133.500-1 e institua rotinas para que o procedimento seja realizado com a periodicidade estabelecida na Orientação Normativa GEADE-004/2003 e na Macrofunção 02.03.30 do SIAFI (...).

X. Avaliação da gestão de tecnologia da informação (TI) e da gestão do conhecimento

72. Na análise crítica que fez sobre o tema (peça 3, p. 135-137), o INCRA/PB relatou que o Núcleo de Tecnologia da Informação da superintendência regional respondeu ao questionário com o conhecimento que detinha sobre os itens solicitados, porém que informações mais precisas sobre governança e outros dados corporativos de TI deveriam ser obtidas junto à Coordenação Geral de Tecnologia e Gestão da Informação (DET), sediada em Brasília.

73. De fato, alguns dos quesitos que constam no formulário desenvolvido pelo TCU deixaram de ser assinalados. Diante da crítica formulada pela unidade, não se sabe se a omissão decorre da não aplicabilidade ou do desconhecimento dela acerca da observância, ou não, dos critérios.

74. Sobressaíram-se com avaliações positivas os itens relacionados ao Plano Diretor de Tecnologia de Informação (PDTI), à gestão da informação e às contratações de serviços de TI. Por outro lado, a UJ informou que não foi realizada auditoria de TI, de iniciativa dela própria, no exercício de 2012; não soube informar se a Carta de Serviços ao Cidadão seria aplicável ao seu contexto; e disse que os serviços disponibilizados ao cidadão por meio de e-Gov se situavam na faixa inicial, que corresponde de 1 a 40%.

75. A avaliação da CGU (peça 5, p. 41) teve enfoque específico, voltado para a análise do Contrato CRT/Incra/PB 63/2011, cujo objeto previa a prestação de serviço de suporte técnico remoto e presencial a usuários de soluções de TI. Segundo constatou o Controle Interno: de fato havia necessidade dos serviços; foram cumpridas as regras estabelecidas na IN 04/2010, da Secretaria de Logística da Informação; a UJ mantém independência em relação aos empregados da empresa contratada; e o processo licitatório foi baseado em critérios objetivos, realizado na modalidade pregão eletrônico.

76. Entretanto, ao analisar o edital e os respectivos anexos, em especial a parte que trata da minuta do contato, a CGU identificou que a cláusula sexta, que cuidava das garantias estipuladas pela administração para a execução do contrato, havia sido excluída dos termos que restaram assinados pelas partes.

77. Instado a se pronunciar, o INCRA/PB informou que a cláusula em comento não havia sido excluída, mas incorporada ao texto da cláusula oitava do contrato. Contudo, ao confrontar as redações da cláusula sexta na minuta do contrato com a cláusula oitava do contrato, a CGU ratificou seu entendimento inicial, no sentido de que o instrumento deixara de prever obrigação à contratada. Essa questão resultou na seguinte constatação (peça 5, p. 59-65): “formalização de contrato para gestão de bens e serviços de TI com a supressão de cláusula que trata da ‘Garantia da Execução do Contrato’, parte integrante dos instrumentos convocatórios”, da qual resultou recomendação à UJ para incluir, por meio de aditivo ao contrato CRT/Incr/PB 63/2011, a cláusula de garantia prevista no edital do pregão nº 06/2011.

XI. Avaliação da gestão dos recursos renováveis e sustentabilidade ambiental

78. O Acórdão 2607/2013-TCU-2ª Câmara, dentre outras deliberações, determinou a esta Secretaria que verificasse, nas contas do INCRA/PB, o atendimento às recomendações do Controle Interno com vistas à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações de obras e serviços de engenharia.

79. Entretanto, as informações que constam no relatório de gestão (peça 3, p. 138-140) não demonstram evolução da UJ quanto a esse tema. Os quesitos propostos no formulário desenvolvido pelo TCU, sobretudo aqueles relacionados à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nos procedimentos licitatórios, foram em sua maioria assinalados como ‘neutros’. Isso significa que o INCRA/PB não soube afirmar em que proporção o fundamento descrito se aplicava à unidade.

80. À vista da situação encontrada, a CGU conclui por caracterizá-la como constatações (peça 5, p. 113-119): “ausência de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens” e “ausência de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações de obras e serviços de engenharia”, com a seguinte recomendação à unidade: “instituir rotinas para incluir, nos editais dos processos licitatórios, os critérios de sustentabilidade dispostos na IN STLI/MPOG 01/2010”.

XII. Avaliação da situação das transferências voluntárias vigentes

81. No exercício de 2012, o INCRA/PB possuía apenas um convênio vigente, celebrado com o Instituto de Terras e Planejamento Agrícola do Estado da Paraíba (INTERPA). Conforme relatou a UJ (peça 3, p. 106), no final do exercício de 2011 havia perspectiva para continuidade do feito e conclusão do objeto, mediante a realização de ações de georreferenciamento e de regularização de imóveis rurais. Entretanto, isso não ocorreu.

82. Ainda segundo o INCRA/PB, desde que foi apresentada a prestação de contas da única parcela liberada, em 2008, já foram realizadas várias análises, inclusive pela contabilidade geral da unidade, em Brasília. E o conveniente já teria sido notificado diversas vezes para devolver os valores relativos ao saldo do convênio e à parcela da despesa impugnada, porém sem sucesso.

83. Em seu relatório de auditoria de gestão (peça 5, p. 31-35), a CGU informou que o INCRA/PB possuía um estoque de dezessete convênios inadimplentes registrados no SIAFI, dos quais treze haviam sido encaminhados à Advocacia Geral da União, para fins de cobrança judicial, em razão de parcelamentos que restaram descumpridos.

84. Com relação aos demais, a CGU concluiu pela existência de fragilidades no gerenciamento dos convênios, as quais propiciaram atuação intempestiva no que se refere à apreciação das prestações de contas e à instauração de tomadas de contas especiais. Essa situação foi caracterizada como constatação, nos seguintes termos (peça 5, p. 175-203): “ocorrências de irregularidades e atuação insuficiente, inadequada e intempestiva do INCRA/SR-18 no tocante ao gerenciamento, à apreciação das prestações de contas, à celebração de aditivos e à instauração de Tomada de Contas Especial dos Convênios SIAFI 481339, 512008 e 626813”, da qual resultaram recomendações à UJ para: proceder à instauração de Tomada de Contas Especial para os Convênios SIAFI 481339, 512008 e 626813; e adotar providências para apreciação tempestiva das prestações de contas dos convênios celebrados pela

Unidade.

XIII. Avaliação do cumprimento de obrigações legais e normativas

85. As informações fornecidas pelo INCRA/PB constam nos quadros relacionados às p. 141-146 do relatório de gestão. Ali estão relacionadas as deliberações do TCU atendidas no exercício; a situação quanto ao cumprimento, pelos servidores, da obrigação de entregarem suas declarações de bens e rendas; e a declaração de que as informações referentes a contratos e convênios ou outros instrumentos congêneres estão disponíveis e atualizadas, respectivamente, no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria – SICONV.

86. No tocante às recomendações do Controle Interno, o INCRA/PB disse que não houve ocorrências no exercício. Sejam com relação a recomendações atendidas, sejam com relação às recomendações pendentes de atendimento.

87. Sobre esse aspecto, entretanto, a CGU anotou em seu relatório de auditoria (peça 5, p. 45) que a UJ não dispõe de rotina para acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas do Controle Interno. Segundo foi verificado pela equipe de auditoria, permaneciam pendentes de atendimento recomendações para: adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações de obras e serviços de engenharia; regularização, perante ao órgão competente do município de João Pessoa, da área do imóvel da sede; e atualização da avaliação do imóvel RIP nº 2051001335001.

88. O descumprimento dessas recomendações foi caracterizado como constatação (peça 5, p. 73-81), da qual emanou outra recomendação à UJ, desta feita para implementar as recomendações expedidas pela CGU por intermédio do Relatório de Auditoria nº 201203482.

XIV. Análise contábil e financeira

89. Nos termos já relatados no item III desta instrução, o Acórdão 4058/2013-TCU-1ª Câmara, que apreciou as contas relativas ao exercício de 2010, determinou ao INCRA/PB que constituísse e contabilizasse, entre as rubricas de valores recebíveis, provisão para crédito instalação de liquidação duvidosa.

90. Tendo sido proferida em Sessão de 18/6/2013, por óbvio não seria possível à unidade implementar tal medida a tempo de impactarem as presentes contas. Contudo, em declaração de que as demonstrações contábeis **não refletem** corretamente a situação orçamentária, financeira e patrimonial (peça 3, p. 148), o contador da unidade fez ressalvas a três itens, entre os quais a “contabilização da provisão para devedores duvidosos”.

91. Ao se pronunciar sobre o tema, a unidade de auditoria interna ressaltou que essas ressalvas encontravam-se em vias de serem regularizadas, referindo-se a trabalhos que vinham sendo desenvolvidos pela Diretoria de Gestão Administrativa em conjunto com outras diretorias do INCRA. E disse ainda que essas ações estariam sendo monitoradas a partir do exercício de 2013 pela Secex Ambiental do TCU, dor meio de planos de ação específicos.

92. Diante do que foi relatado, inclusive considerando-se que a UJ tem ciência de que seus demonstrativos contábeis não correspondem à realidade, resta aguardar o exame das contas do exercício de 2013 e de exercícios subsequentes, quando então poderá ser cobrado o atendimento à determinação do TCU.

XV. Avaliação do Conteúdo do Parecer da Auditoria Interna

93. Em análise não minudente, observou-se que o parecer da auditoria interna (peça 4) não contemplou adequadamente o conteúdo definido pelo item 1 do Anexo III à DN-TCU 124/2012. Por um lado, constam informações não requeridas, a exemplo de uma parte introdutória que se refere à unidade como um todo, de tópicos sobre demonstrações financeiras, regularidade de processos

licitatórios, gerenciamento de convênios e cumprimento de deliberações e recomendações. Por outro lado, deixaram de ser relatados itens relativos: à estruturação da auditoria interna; à capacidade preditiva dos controles internos; às rotinas de acompanhamento, monitoramento e implementação das recomendações da auditoria interna; e à sistemática de comunicação dos resultados de auditoria à alta gerência da unidade.

94. Acerca desse item cabe então cientificar a unidade de que o parecer da auditoria interna não observou o conteúdo da decisão normativa do TCU a ele aplicável; no caso das presentes contas, a DN-TCU 124/2012.

XVI. Avaliação da Regularidade dos Procedimentos Licitatórios (peça 35-39)

95. Segundo relatou a CGU (peça 5, p. 35-39), os processos licitatórios examinados foram selecionados mediante a utilização dos critérios de materialidade, relevância e criticidade. O exame da amostra levou em consideração os seguintes aspectos: necessidade/motivação, descrição do objeto, obtenção do instrumento convocatório, partes constitutivas do instrumento convocatório, modalidade de licitação utilizada, prazos, publicação do edital, condições de execução, condições para participação na licitação, critérios para julgamento, aceitabilidade das propostas, condições de pagamento e projeto básico.

96. A partir deste ponto, passa-se ao relato das constatações decorrentes do exame realizado pela CGU. Em cada tópico, correspondente a uma constatação, haverá referência às respectivas páginas do relatório de auditoria de gestão, uma análise quanto à suficiência da recomendação e, se for o caso, uma proposição para encaminhamento da questão.

96.1. Ausência de publicação, em jornais de grande circulação estadual e regional, dos extratos da publicidade de tomadas de preço para contratação de execução de obras em assentamentos do INCRA no interior da Paraíba (peça 5, p. 89-93).

96.1.1 Segundo relata a CGU, em todas as tomadas de preço analisadas foi constatado que a UJ somente publicou o extrato do edital dos certames no Diário Oficial da União, abstenendo-se de dar a eles publicidade em jornais diários de grande circulação no estado da Paraíba ou em Campina Grande/PB, região mais próxima do local das obras, em afronta ao disposto no Art. 21, inciso III, da Lei 8.666/93.

96.1.2 Ouvido sobre o caso, o INCRA/PB disse não ter encontrado, nos processos respectivos, comprovantes de que houvera publicação dos avisos de licitação em jornais de grande circulação, confirmando o que havia sido apontado pelo Controle Interno.

96.1.3 Diante desse quadro, a CGU recomendou ao INCRA/PB que instituisse procedimentos de controle que assegurassem a publicidade dos certames, de modo que fosse observado o dispositivo legal que disciplina a matéria, qual seja o inciso III do art. 21 da Lei 8.666/93.

96.1.4 A ausência de publicação do extrato do edital em jornal oficial e também em jornal diário de grande circulação na região da aquisição do bem ou da prestação dos serviços fere os princípios constitucionais da publicidade e da isonomia e o art. 21, inciso III, da Lei 8.666/1993.

96.1.5 Reiteradas deliberações dessa Corte, como os Acórdãos 898/2010-TCU-Plenário, 2.496/2010-TCU-Plenário, 926/2009-TCU-Plenário, 1.614/2009-TCU-1ª Câmara, 1.946/2009-TCU-2ª Câmara, 2.481/2008-TCU-1ª Câmara, 2.227/2009-TCU-Plenário, 3.268/2009-TCU-2ª Câmara, 1.224/2008-TCU-Plenário, 3.040/2008-TCU-1ª Câmara e 227/2007-TCU-Plenário, reafirmam que os resumos dos editais de licitação devem ser publicados no Diário Oficial da União ou no Diário Oficial do Estado ou do Distrito Federal, conforme o caso, bem como em jornal de grande circulação no local da aquisição do bem ou da prestação dos serviços.

96.1.6 A par da recomendação da CGU, mostra-se oportuno cientificar-se a unidade de que a ausência de publicação do extrato de edital para aquisição de bem ou para contratação de serviços é

irregular, pois fere os princípios constitucionais da publicidade e da isonomia, nos termos da legislação vigente.

96.1.7 A adoção de proposta de audiência nas presentes contas não se revela cabível porque, conforme se depreende da seguinte informação (peça 5, p. 89), as ocorrências remontam ao exercício de 2011 (com grifo do autor da instrução):

Por meio da análise de **processos licitatórios realizados no exercício de 2011**, cujos contratos foram firmados no exercício de 2012, verificou-se que as Tomadas de Preço, a seguir descritas, não atendem ao princípio da publicidade, consoante dispõe a Lei 8.666.93, art. 21, inciso III.

96.2. **Relatórios de fiscalização insuficientes e inconsistentes dos serviços executados a partir do Contrato nº 20/2012** (peça 5, p. 93-99).

96.2.1 Conforme relatado pela CGU, o INCRA/PB nomeou servidor para atuar como fiscal das obras atinentes ao Contrato 20/2012 (Processo 54320.000939/2011-41), cujo objeto previa a construção de sistemas de abastecimento de água em assentamentos no estado da Paraíba.

96.2.2 Entretanto, os levantamentos realizados nos boletins de medição e nos documentos que lhes davam suporte demonstraram que havia inconsistências no faturamento dos serviços e que não houve fiscalização efetiva das obras por parte do INCRA/PB. Os pagamentos teriam sido realizados com base em medições que careciam de comprovação quanto à localização e à realização dos serviços. A fiscalização teria se utilizado de fotografias e outros documentos fornecidos pela própria empresa contratada.

96.2.3 Indagada sobre a existência de registros fotográficos de autoria do próprio fiscal do INCRA e sobre os diários de obras, a unidade reencaminhou fotos que já estavam à disposição da CGU e permaneceu silente a respeito dos diários de obras.

96.2.4 Diante desse quadro, a CGU recomendou ao INCRA/PB, na pessoa do fiscal de obras, que realizasse as medições mediante inspeções *in loco*, e que as faturas apresentadas pela contratada fossem encaminhadas ao setor de obras devidamente atestadas, de modo que restasse assegurada a realização dos serviços.

96.2.5 Sobre esse tema, ao relatar levantamento de auditoria em obras e serviços de engenharia (TC 006.555/2009-7), o Ministro Marcos Bemquerer anotou em seu Voto, referindo-se ao art. 67 da Lei 8.666/93, que

A prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos.

96.2.6 Dessa análise, resultou o Acórdão 1632/2009-TCU-Plenário, com determinação à Secretaria Estadual de Infraestrutura de Roraima para que regularizasse a deficiência detectada na fiscalização dos contratos, bem como, nas avenças futuras, certificasse-se de que os fiscais designados para tal função exerciam efetivamente o acompanhamento das obras, nos termos do art. 67 da Lei 8.666/1993.

96.2.7 Diante da relevância desse tema, que visa garantir a presença efetiva do representante da administração na execução de obras públicas, com vistas a assegurar a regular aplicação de recursos e a qualidade das obras, convém cientificar o INCRA/PB quanto ao dever de observância ao art. 67 da Lei 8.666.93.

96.3. **Pagamento de despesas sem a consulta prévia ao SICAF** (peça 5, p. 99-101).

96.3.1 Segundo identificado pela CGU, havia, acostado ao Processo 54320.000939/2011-41, despacho proferido em 6/11/2012 alertando para o fato de que a empresa Impermanta Construções e

Serviços Ltda., CNPJ 04.635.673/0001-79, encontrava-se com pendência junto ao INSS, conforme comprovava extrato do SICAF também anexado aos autos. Nesse mesmo documento, é solicitada a notificação da contratada para regularização da situação, sob pena de suspensão dos pagamentos se não o fizesse.

96.3.2 Entretanto, continuou a CGU, não fora encontrada nos autos qualquer comunicação a respeito da suspensão dos pagamentos. Apesar daquele alerta, o INCRA/PB continuou efetuando os pagamentos das notas fiscais seguintes sem consultar previamente o SICAF.

96.3.3 Ouvida sobre o caso, a UJ limitou-se a informar que a responsabilidade de consultar o SICAF quando da ocasião dos pagamentos era do setor financeiro.

96.3.4 Diante dessa informação, e considerando que o extrato do SICAF, independentemente de quem seja responsável pela consulta, deve, obrigatoriamente, acompanhar a nota fiscal/fatura, a CGU recomendou ao INCRA/PB que acostasse aos autos, por ocasião dos pagamentos, a consulta prévia ao SICAF, em cumprimento ao § 1º, inciso II, do art. 36 da IN-MP 2/2008.

96.3.5 A jurisprudência do TCU é repleta de deliberações no sentido de que, a cada pagamento referente a contrato de execução continuada ou parcelada, deve ser exigida do contratado a comprovação da regularidade fiscal para com a Seguridade Social, o FGTS, as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, em observância ao § 3º do art. 195 da Constituição Federal e aos arts. 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993.

96.3.6 Ressalte-se que a disposição proveniente da instrução normativa do Ministério do Planejamento, quando requer o extrato de consulta ao SICAF, não tem o viés de extrapolar a exigência legal, criando outro tipo de certidão. Ela surgiu com o objetivo de facilitar a tarefa a cargo dos fiscais de contratos e demais responsáveis pela atestação dos serviços e pelo pagamento das notas fiscais apresentadas, diminuindo-lhes o número de consultas realizadas.

96.3.7 Tanto o é, que o próprio regramento citado é claro ao admitir, na impossibilidade de acesso ao SICAF, consultas diretas aos sítios eletrônicos correspondentes a cada tributo e/ou contribuição (grifado pelo autor da instrução):

Art. 36. O pagamento deverá ser efetuado mediante a apresentação de Nota Fiscal ou da Fatura pela contratada, que deverá conter o detalhamento dos serviços executados, conforme disposto no art. 73 da Lei nº 8.666, de 1993, observado o disposto no art. 35 desta Instrução Normativa e os seguintes procedimentos:

§1º A Nota Fiscal ou Fatura deverá ser obrigatoriamente acompanhada das seguintes comprovações:

(...)

II - da regularidade fiscal, constatada através de consulta 'on-line' ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, ou **na impossibilidade de acesso ao referido Sistema, mediante consulta aos sítios eletrônicos oficiais** ou à documentação mencionada no art. 29 da Lei nº 8.666/93;

(...)

96.3.8 Assim, ratificando o que foi recomendado pela CGU, de cientificar-se o INCRA/PB quanto à obrigação de exigir das licitantes a comprovação da regularidade fiscal perante as Fazendas Públicas, INSS e FGTS, e, ainda, nos contratos de execução continuada, requerer da contratada, a cada pagamento efetivado, a prévia comprovação dessa regularidade, nos termos do art. 195, § 3º, da Constituição Federal, seja por intermédio de consulta ao SICAF ou por intermédio de consulta aos sítios correspondentes a cada tributo e contribuição.

96.4. **Pagamento por serviços não comprovados em contrato para a execução de obras em assentamentos do INCRA** (peça 5, p. 101-105).

96.4.1 A constatação em tela remonta às fragilidades já apontadas no tocante à fiscalização da execução de contratos pela UJ. Ao analisar o pagamento correspondente à 1ª medição do Contrato 19/2012 (processo 54320.001426/2011-58), para execução de obras de recuperação de estradas em assentamento, a CGU constatou que o ato de atestação dos serviços não indicava o que havia sido medido e não fazia qualquer referência ao assentamento no qual a obra teria sido executada.

96.4.2 Entre os serviços que foram pagos, estava relacionado um galpão de 20 m² que serviria para abrigar os trabalhadores e guardar materiais. Porém, em nenhuma das fotos apresentadas fora comprovada a execução desse item, no valor de R\$ 12.059,37.

96.4.3 Diante da imprecisão das informações provenientes da UJ, a CGU ratificou seu posicionamento e expediu recomendação à unidade para que instrísse o processo com os registros fotográficos dos galpões e, caso os objetos não tenham sido executados, que providenciasse a devolução dos valores.

96.4.4 Considerando esse tópico parcialmente inserido no contexto da proposta de cientificar a unidade para que cumpra efetivamente o disposto no art. 67 da Lei 8.666/93, quanto à fiscalização dos contratos, mostra-se oportuno aqui fazer-lhe um adendo quanto à necessidade de observar também o regramento dos art. 62 e 63 da Lei 4.320/64, no tocante ao pagamento da despesa. Porque, segundo os referidos dispositivos, o pagamento somente pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa, entendida esta como a verificação do direito adquirido pelo credor.

96.4.5 Essa orientação legal pressupõe a conferência da origem e do objeto que deve ser pago, de modo que sejam evitados pagamentos como o ora relatado, aparentemente dissociado do serviço que deveria ter sido executado.

96.4.6 Conquanto se trate de fase inicial do contrato em comento, ainda em 1ª medição, portanto em condição de ser regularizado nas etapas subsequentes, a ocorrência de casos dessa natureza chama a atenção para a já reportada fragilidade dos controles internos do INCRA/PB. Neste caso, para as deficiências relacionadas à fiscalização e à atestação das obras.

96.5. Ausência de aplicação de sanções e multas à contratada por descumprimento de contrato (peça 5, p. 105-113).

96.5.1 Nos termos relatados pela CGU, em uma série de cinco atos, ocorridos entre 12/6 e 7/11/2012, o fiscal do Contrato 18/2012, celebrado com o objetivo de construir cisternas de placas em assentamentos no estado da Paraíba, notificou a empresa Impermanta (CNPJ 04.635.673/0001-79) em face do descumprimento de cláusulas do instrumento que previam: apresentação da ART dos serviços; disponibilização do diário de obras; comunicação no caso de paralisação das obras; e apresentação de garantia contratual.

96.5.2 A análise do processo respectivo, ainda segundo a CGU, mostrou que até a data em que foi realizada a auditoria de gestão, a contratada havia cumprido apenas a alínea referente à apresentação da ART, o que não a eximiria de ser sancionada com multa. E que, com relação aos demais itens: não havia sido apresentado o diário de obras referente a todos os lotes do contrato; não haviam sido comunicados, tempestivamente, os motivos das paralisações; e não havia sido apresentada garantia de execução do contrato.

96.5.3 Após analisar manifestações da empresa e do próprio INCRA/PB no tocante às razões que levaram às paralisações das obras, dentre as quais greve dos servidores do INCRA e problemas nos licenciamentos ambientais, a CGU concluiu que houve atraso injustificado na execução do contrato, sujeitando a empresa às multas estabelecidas no pacto celebrado entre as partes. Entretanto, apesar dessa ocorrência e da recomendação inserta no seguinte parecer da Procuradoria Federal Especializada do instituto, o superintendente regional na Paraíba absteve-se de aplicar as sanções:

[Parecer SR (18) PFE-R/Nº 154/2012, de 10.12.2012, da Procuradoria Federal Especializada do

INCRA]: com a sugestão de que seja apurado o valor da multa e descontado dos valores eventualmente devidos à contratada (e também da garantia contratual, mas o próprio Incra informa que este contrato, estranhamente, começou sem que a empresa contratada apresentasse garantia contratual) e, se eventualmente os exceder, que retomem os autos para inscrição em dívida ativa.

96.5.4 Foi esse quadro que levou a CGU a recomendar à UJ que aplicasse as penalidades previstas no Contrato 18/2012, constantes dos itens 1.2, 2.2 e 5 da Cláusula Décima Sexta.

96.5.6 São diversos os julgados desta Corte sobre a necessidade de os contratos previrem cláusula de penalidades, indicando a sanção administrativa correspondente à gravidade do evento e o valor gradual das multas, cumprindo à administração, nos termos da avença, inclusive nos casos de atrasos, aplicar a punição cabível.

96.5.7 Com relação à não aplicação dessas penalidades contratuais, quando cabíveis, prevalecem deliberações no sentido de considerar reprovável a conduta do agente, sujeitando-o à multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92. Nesse sentido, vejam-se os Acórdãos 836 e 1236/2012, ambos do Plenário do TCU.

96.5.8 No primeiro caso, apreciava-se pedido de reexame contra a decisão proferida pelo Acórdão 1887/2011, também do Plenário, que imputou a multa em comento a dirigente da Infraero que deixara de aplicar as sanções contratuais decorrentes da suspensão dos serviços contratados junto a um consórcio de empresas. Entre os argumentos utilizados pelo relator, Exmo. Ministro Augusto Nardes, para ratificar a decisão *a quo*, o fato de que esse ato [referindo-se à aplicação de sanção] decorre sempre de atividade vinculada do aplicador. Ou seja, a ele não pode ser conferido poder discricionário para que, a seu critério, aplique ou não a punição. Ou terá que aplicá-la, se o infrator adota conduta que a lei ou contrato considera violadora ao direito; ou não poderá fazê-lo, se a conduta não estiver contemplada na lei ou contrato como ensejadora de sanção.

96.5.9 No segundo caso, em que era apreciada representação, o responsável foi ouvido para apresentar justificativas em razão da falta de aplicação de penalidades à contratada, que rescindira contrato por inexecução, em inobservância às cláusulas do próprio instrumento.

96.5.10 Diante do que foi relatado, mesmo considerando-se os esclarecimentos prestados à CGU, a seguir transcritos, deve ser proposta a audiência do superintendente regional do INCRA/PB para que apresente suas justificativas ante a falta de aplicação das sanções contratuais cabíveis.

Em resposta ao item 03, o INCRA/PB, informa que aguarda manifestação conclusiva acerca da real aplicação de sanções administrativas, em medida e quantificada, para que possa submeter à decisão colegiada de forma segura e precisa. Informa ainda que está adotando as providências necessárias junto à empresa contratada e à Comissão de Fiscalização para a resolução das pendências ainda existentes.

96.6. **O INCRA/SR-18 celebrou contratos de ATER com cooperativa cujos dirigentes estavam impedidos de contratar com a Administração Pública Federal** (peça 5, p. 119-131).

96.6.1 A CGU relata que o INCRA/PB celebrou, no exercício de 2012, o Contrato 17/2012 e os aditivos 70002 e 80002/2012, com a Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos de Reforma Agrária da Paraíba Ltda. (COOPTERA/PB), CNPJ 03.353.833/0001-24, que estaria impedida de contratar com a Administração Pública em razão de suas ligações com a Associação de Cooperação Agrícola do Estado da Paraíba (ACA/PB), CNPJ 02.083.952/0001-41, contrariando, assim as disposições do Decreto 7.592/2011. A ACA/PB, por sua vez, estaria impedida de contratar com a Administração Pública Federal em virtude da inadimplência de quatro convênios celebrados com o próprio INCRA/PB.

96.6.2 Segundo levantamentos efetuados pela CGU nas atas de assembleias de ambas as entidades, dois titulares e um substituto do conselho fiscal da ACA/PB assumiram os cargos de secretário, vice-presidente e presidente da COOPTERA/PB.

96.6.3 Ouvido, o superintendente do INCRA/PB disse que a contratação da cooperativa, por meio de chamada pública, observou todos os procedimentos legais requeridos pelo inciso XXX do art. 24 da Lei 8.666/93. Ele informou ainda que os instrumentos celebrados ou aditivados em 2012 foram precedidos de consultas às regularidades jurídica e fiscal, bem como ao Portal da Transparência, no qual a COOPTERA não figurava como impedida de contratar.

96.6.4 Por fim, ressaltou que, à luz do art. 1º e § 1º do Decreto 7.592/2011, não haveria óbice à contratação ou à prorrogação de contratos com a COOPTERA, mesmo diante das evidências apontadas pela CGU. Para tanto, afirmou que a restrição imposta no referido decreto se restringiria às transferências de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos por meio de instrumentos que as caracterizavam como transferências voluntárias, a exemplo de convênios.

96.6.5 Ao analisar as justificativas do gestor, a CGU esclareceu que desde o advento do Decreto 7.215/2010, que regulamentou a Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) (Lei 12.188/2010), foram proibidas as celebrações de convênios para a execução de tais serviços. As entidades passaram a firmar contratos com a Administração, sendo selecionadas mediante edital de chamada pública, sob fundamento da hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso XXX do art. 24 da Lei 8.666/93.

96.6.6 Desde o final do exercício de 2008 que o INCRA/PB vem celebrando tais contratos. Cujos editais continham regra que vedava a participação/contratação de entidades inadimplentes, conforme o trecho seguinte, extraído do Edital da Chamada Pública nº 01/2011, transcrito da p. 127 do RAG (com grifo do autor da instrução):

Não será admitida a participação de empresas/entidades (...) que estejam suspensas do direito de contratar com a Administração Pública, ou tenham sido declaradas inidôneas, ou que apresentem inadimplência ou **irregularidades quanto à prestação de conta física e/ou financeira de convênios/contratos firmados anteriormente com o INCRA/SR-18**, para a prestação de serviços de ATER e PDA/PRA.

96.6.7 A constatação do Controle Interno valeu-se da ampliação do entendimento disposto no art. 5º do Decreto 7.592/2011, fazendo-o incidir também nas entidades que detinham, em seu corpo diretivo, dirigente ou ex-dirigente da entidade declarada impedida:

Art. 5º Em qualquer das hipóteses previstas neste Decreto, está vedada a transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas:

I - omissão no dever de prestar contas;

II - descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria;

III - desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;

IV - ocorrência de dano ao Erário; ou

V - prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.

96.6.8 Após considerações sobre os atos que levaram à impugnação das despesas e à inadimplência dos convênios celebrados com a ACA/PB, a CGU recomendou à UJ que se abstivesse de celebrar novos contratos, ou de renovar os atuais, com entidades que possuíssem em seu corpo diretivo, dirigentes ou ex-dirigentes de entidades declaradas impedidas, em cumprimento ao que dispõe o Decreto 7.592/2011.

96.6.9 O Decreto 7.592, de 28/10/2011, enunciado pela CGU, determinou aos órgãos e entidades da administração pública federal que avaliassem a regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos até a publicação

do Decreto 7.568, de 16/9/2011. Nesse meio tempo, até que restassem comprovadas as regularidades, ficava suspenso o repasse de recursos a essas entidades. Por sua vez, o Decreto 7.568/2011 veio alterar, dentre outros, dispositivos do Decreto 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse; e que, cujo art. 2º, inciso V, repetiu a mesma fórmula do art. 5º do Decreto 7.592/2011.

96.6.10 De fato, assiste razão ao gestor quando alega que as restrições impostas pelos referidos decretos se restringem às transferências de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos por meio de convênios e assemelhados. Não parece ser razoável extrapolar para os contratos o regramento instituído para modalidades de transferências voluntárias.

96.6.11 Contudo, falta a ele esclarecer a razão pela qual deixou de observar a regra estipulada pelo edital da chamada pública, acima transcrito, que diz não ser admissível a participação de empresas/entidades que apresentam inadimplências ou irregularidades em relação à prestação de contas de convênio firmados com a própria unidade.

96.6.12 Quanto a esse ponto, embora se tratassem de pessoas jurídicas formalmente distintas, parece não restar dúvida de que o INCRA/PB dispunha de elementos suficientes para identificar a conexão entre elas.

96.6.13 De fato, retomando-se os elementos colhidos pela CGU, foi identificada a participação do presidente da COOPTERA/PB nos fatos que resultaram na inscrição da ACA/PB no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM). Segundo ali relatado, conquanto não houvesse registro de inadimplência em nome da COOPTERA, seu atual presidente já dirigia, à época da execução dos convênios ora inadimplentes, as duas entidades.

96.6.14 Alguns fatos que resultaram na inscrição da ACA/PB no CEPIM envolveram diretamente aquele presidente, a exemplo do Convênio 1750/2007 (SIAFI 595206), cujo objeto previa a capacitação de sessenta assentados ou membros das famílias assentadas. Conforme relatório de supervisão e conclusão elaborado pelo INCRA, as listas de presença continham assinaturas de pessoas que não eram beneficiárias do convênio, incluindo três técnicos da ACA/PB, inclusive o atual [à época do relatório de auditoria] presidente da COOPTERA, que assinara presença como se fosse assentado. Além de outras evidências, a CGU também ressaltou que desde 26/6/1999, data em que foi criada, a COOPTERA/PB compartilhava o mesmo endereço da ACA/PB.

96.6.16 O descumprimento de cláusula dessa natureza, que permite a habilitação de interessado em desacordo com os critérios do edital, conduz, via de regra, à cominação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92 ao responsável.

96.6.17 O presente caso, contudo, reveste-se de peculiaridade. Apesar de serem robustos os elementos que evidenciam a relação entre a entidade impedida de contratar e a entidade contratada, fato é que ACA e COOPTERA são pessoas jurídicas distintas. O procedimento de verificação quanto à adimplência, ou não, da segunda para celebrar o contrato, poderia deixar passar sem ser percebida a identidade comum dos seus dirigentes.

96.6.18 Diante do que foi exposto, cabe recomendar à UJ, em complemento ao que foi dito pela CGU, que observe com maior rigor o cumprimento das cláusulas dos editais pelos interessados em participar dos certames.

96.7. Previsão de forma indevida para contratar cooperativas de trabalho e detalhamento insuficiente dos serviços no edital da Chamada Pública nº 01/2012 (peça 5, p. 131-145).

96.7.1 Ao analisar o Edital da Chamada Pública 01/2012, que visava selecionar entidades para prestarem assistência técnica e extensão rural voltadas para a elaboração de Planos de Desenvolvimento de Assentamentos (PDA's) e Planos de Recuperação de Assentamentos (PRA's), em áreas de reforma agrária, a CGU verificou que não havia orçamento detalhado em planilhas que

expressassem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado. Os únicos valores informados no edital se referiam ao total dos serviços e ao custo médio por família. Vários outros itens que se faziam necessários, mormente porque dela participariam cooperativas de trabalho, deixaram de ser preenchidos.

96.7.2 No mesmo procedimento, também foi detectada a existência da seguinte fórmula para contratar cooperativas de trabalho, considerada indevida porque mais dispendiosa para Administração em comparação com a contratação de entidades distintas:

Porém, casos as Entidades Vencedoras sejam Cooperativas, será acrescido ao valor do mesmo 15% para pagamento de Obrigações Tributárias e Contributivas, tendo em vista que as despesas com o INSS patronal (15%) é [sic] de responsabilidade do contratante, razão pela qual estamos prevendo um acréscimo de R\$ 364.463,70 no valor da chamada, conforme detalhamento abaixo. Podendo, portanto, o valor total da chamada chegar até R\$ 2.794.221,70 (...).

96.7.3 Contudo, continua a CGU, esse percentual de 15% deve ser aplicado sobre o valor dos serviços, considerando os quantitativos contratados, os preços médios do mercado e a tributação devida. Com destaque para o fato de que as cooperativas de trabalho possuem encargos sociais e trabalhistas menores do que outras entidades, do que decorre o menor custo dos seus serviços.

96.7.4 As justificativas apresentadas pelo INCRA/PB acabaram sendo refutadas pela CGU. No tocante ao detalhamento dos custos, foi alegada, em essência, a não aplicabilidade aos editais de chamada pública, nos quais prevaleceriam outros critérios objetivos, além do preço dos serviços; com relação ao custo de contratação de cooperativas, que a exigência decorre da Lei 8.212/91, não havendo razão para maiores preocupações com relação ao valor porque o montante destinado para pagamento da Previdência Social, correspondente aos 15%, é recolhido para os cofres do Tesouro Nacional.

96.7.5 Após criteriosa análise dos regramentos que regem as licitações e as cooperativas de trabalho, a CGU ratificou seu entendimento inicial e recomendou à unidade que se abstinhasse de publicar editais de chamadas públicas de ATER: sem detalhar, suficientemente, os custos unitários dos serviços; e com previsão de contratar cooperativas de trabalho com adição do percentual dos 15% referentes à contribuição previdenciária patronal sobre o total do custo médio por família.

96.7.6 Acerca da clareza dos editais, já está consolidada nesta Corte, inclusive sob a Súmula/TCU 177, que a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento das condições básicas da licitação pelos concorrentes potenciais.

96.7.7 São nesse mesmo sentido os Acórdãos: 1.041/2010-TCU-Plenário, 168/2009-TCU-Plenário, 926/2009-TCU-Plenário, 1.746/2009-TCU-Plenário, 2.927/2009-TCU-Plenário, 6.349/2009-TCU-2ª Câmara e 157/2008-TCU-Plenário. Dessa forma, a imprecisão na descrição do objeto caracteriza grave irregularidade, por ser contrária aos princípios constitucionais da isonomia e publicidade e às disposições legais vigentes.

96.7.8 Quanto a esse aspecto, em adendo à recomendação do Controle Interno, a UJ deve ser cientificada quanto à necessidade de definir com precisão e suficiência o objeto licitado.

96.7.9 Com relação à cláusula editalícia que prevê o encargo de 15% incidente sobre os serviços prestados por cooperativas, deixa-se para analisar a questão na próxima instrução processual, após a coleta de informações sobre a base de cálculo que vem sendo utilizada pela UJ – se os valores do edital ou os valores efetivos das despesas –, inclusive porque dessa opção pode decorrer outro prejuízo para a Administração.

96.8 **Sobrepreço de R\$ 357.357,20 na contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) com cooperativas de trabalho (peça 5, p. 145-175).**

96.8.1 Na auditoria que fez nos contratos celebrados com cooperativas de trabalho, para execução de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), a CGU identificou, em dois contratos que foram analisados, um sobrepreço de R\$ 357.357,20. Esse valor, conforme quadro-resumo na p. 147 do RAG, decorre da diferença entre os preços dos serviços informados nas planilhas das cooperativas e os preços dos serviços conforme o mercado.

96.8.2 Segundo esclareceu a CGU, esse ônus provém do método utilizado pela unidade para contratar cooperativas de trabalho, especificamente quanto à aplicação do percentual de 15%, a título de encargo previdenciário, incidente sobre os serviços prestados por tais entidades. Ocorre que o INCRA/PB prevê em seus editais que, caso a entidade selecionada seja uma cooperativa de trabalho, o referido acréscimo será aplicado sobre um preço fixado no edital, que considera o valor médio por família/ano. Ao proceder dessa forma, deixa de considerar os quantitativos contratados, os valores unitários estabelecidos em pesquisa de preços de mercado e a diversidade tributária que envolve as naturezas jurídicas das possíveis contratadas.

96.8.3 Nesse sentido, a título de exemplo, foram citados: encargos sociais e trabalhistas menores das cooperativas quando comparadas com outras entidades; a existência de isenção ou imunidade tributárias em favor de entidades executoras de ATER; a possibilidade de os serviços serem ofertados em quantidades diferentes pelas contratadas; a possibilidade de alteração de quantitativos mediante aditivos; e a composição variada dos itens que compõem o custo das atividades coletivas (palestras, fóruns, treinamentos), a exemplo de número de participantes, horas-aula, hospedagem, refeições etc.

96.8.4 Em 2012, foram celebrados quatro contratos desse tipo, no valor total de R\$ 4.759.612,69. A amostra selecionada pela CGU correspondeu a 65% do valor contratado no exercício. Foram examinados o Contrato 15/2012, celebrado com a COONAP (CNPJ 70.064.142/0001-06), oriundo da Chamada Pública 01/2011, e o Aditivo 70002/2012, celebrado com a COOPTERA (CNPJ 03.353.833/0001-24), proveniente da Chamada Pública 01/2010.

96.8.5 Para identificação do sobrepreço, a CGU comparou os preços médios praticados no mercado, obtidos em pesquisa realizada pelo INCRA/PB, com as planilhas de composição de custos e respectivas memórias de cálculos integrantes dos dois contratos. Após as análises, concluiu que o custo total dos serviços contratados com as duas cooperativas somente alcançou o valor médio por família/ano fixado no edital porque houve as seguintes falhas: i. número de refeições quantificadas a maior em eventos coletivos (caso da COONAP); ii. preços acima dos valores de mercado (caso da COOPTERA); e iii. alíquotas tributárias incorretas (caso de ambas as cooperativas).

96.8.6 **Com relação ao Contrato 15/2012, celebrado com a COONAP (peça 5, p. 149-157).**

96.8.6.1 A planilha de composição de custos apresentada pela cooperativa, referente ao lote 04 – Borborema, contém falhas que resultaram num aumento de R\$ 218.348,90 no total das despesas. Em dois tipos de eventos coletivos, correspondentes aos itens 2.4 e 2.6, fórum e oficina coletiva respectivamente, as refeições foram quantificadas a maior. Esses dois itens foram responsáveis por um acréscimo de R\$ 189.920,00,

96.8.6.2 Para chegar a esse valor, a CGU utilizou-se da memória de cálculo de outros eventos coletivos do mesmo contrato [no caso, do item 2.1 da planilha], chegando à conclusão de que seria impossível o fornecimento do número de refeições apresentadas na planilha para os itens 2.4 e 2.6. Segundo neles constava, a cooperativa forneceria, a cada dia dos eventos, quatro lanches e quatro refeições para cada um dos oitenta participantes.

96.8.6.3 Essa comparação, segundo ressaltou a CGU, foi necessária porque o INCRA/PB não fixou o número máximo de lanches e refeições para os participantes dos tais eventos coletivos (a questão já abordada acerca do detalhamento insuficiente dos editais). E os documentos comprobatórios apresentados pela cooperativa também não apresentavam o número de refeições fornecidas, sendo que essa questão sequer fora abordada pelos fiscais do contrato.

96.8.6.4 No tocante ao item 2.4, a comparação resultou na diminuição do valor unitário, que passou de R\$ 12.580,00 para R\$ 10.020,00, conforme quadros apresentados na p. 153 do RAG; com relação ao item 2.6, cuja falha parece decorrer de erro no preenchimento da quantidade de refeições da planilha, o valor unitário foi reduzido de R\$ 2.180,00 para R\$ 420,00 (quadros nas p. 153-155). O resultado desses ajustes conduzidos pela CGU importou numa redução de custos de R\$ 189.920,00, conforme demonstrado na tabela da p. 155 do RAG.

96.8.6.5 A outra parte do sobrepreço (R\$ 28.428,90) diz respeito ao percentual apresentado pela COONAP a título de encargos com PIS e COFINS (5,15%; item 5.1), enquanto a cooperativa recolhe 3,65%, sendo 3% de COFINS e 0,65% de PIS. A demonstração desse acréscimo se encontra na planilha elaborada pela CGU (p. 155-157 do RAG).

96.8.7 **Com relação ao Aditivo 70002/2012 (ao Contrato 07/2011)** (peça 5, p. 157-171).

96.8.7.1 O INCRA/PB, como de hábito, estabeleceu no Edital de Chamada Pública 001/2010 que os contratos de ATER dali decorrentes seriam reajustados, a cada aditivo, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPC-A) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Inobstante tal disposição, conforme relatou a CGU, os preços apresentados pela COOPTERA nas planilhas que compuseram os custos do Aditivo 70002/2012 (p. 157-161) eram superiores aos valores do Contrato 07/2011 corrigidos pela IPC-A.

96.8.7.2 A fim de encontrar os valores que deveriam ter sido utilizados no aditivo, a CGU corrigiu, pelo IPC-A, os valores médios de mercado obtidos na pesquisa de preço de outubro de 2010, os quais havia servido de parâmetro para Contrato 07/2011. Os quadros a partir da p. 161 até a p. 169 do RAG demonstram a atualização dos valores pelo IPC-A. Com relação ao preço da hospedagem dos participantes em eventos coletivos foi necessário ainda utilizar cotações de outros contratos, uma vez que a pesquisa de preços realizada pelo INCRA/PB não contemplava tal despesa.

96.8.7.3 O resultado da confrontação dos valores apresentados pela COOPTERA com os valores corrigidos pela CGU foi apresentado em planilha nas p. 169-171. Dessa apuração, que incluiu ainda ajustes nas alíquotas tributárias, resultou um acréscimo de custos para o INCRA/PB de R\$ 139.008,30. A parcela correspondente aos 15% de contribuição previdenciária (R\$ 20.851,24) não foi incluída no montante.

96.8.8 Ouvido sobre essas questões (peça 5, p. 171-173), o superintendente do INCRA limitou-se a dizer que a definição dos custos dos serviços levou em consideração os valores médios praticados no mercado, obtidos mediante pesquisa de preços realizada pela unidade à época dos trabalhos das Chamadas Públicas 01/2010 e 01/2011; e que o valor médio por família/ano é um procedimento adotado pela Autarquia em todo o território nacional.

96.8.9 A maior parte dos esclarecimentos foi voltada para explicações sobre: o encargo previdenciário que incide sobre as contratações de cooperativas de trabalho, nos termos do art. 22 da Lei 8.212/81; a forma de contratação dos serviços de ATER; e a ausência de prejuízo para a Administração em decorrência de eventual recolhimento a maior da contribuição previdenciária, ao considerar que o cofre credor é o Tesouro Nacional.

96.8.10 Após analisar as razões do gestor e de expor novas considerações sobre as cooperativas de trabalho, a CGU expediu então recomendação à UJ para que, com relação aos itens em que fora detectado sobrepreço, caso tivesse havido pagamento, providenciasse a reposição dos valores ao erário.

96.8.11 O caso em comento requer a audiência do responsável. Entretanto, conforme já delineado no item relativo ao rol de responsáveis, não se tem certeza de quem foi responsável pela UJ em todo o exercício de 2012. Há um vazio no cargo de superintendente entre os dias 2/6 e 12/9/2012.

96.8.12 E mais, para que se confirme a ocorrência de prejuízo, é necessário que se saiba sobre a existência de pagamentos. Nos termos da recomendação da CGU, que fala em “caso tenha havido

pagamento” depreende-se não haver certeza de que os sobrepreços identificados foram concretizados sob a forma de despesa para a unidade.

96.8.13 Havendo a confirmação das despesas, também é necessário que se tenha conhecimento das datas efetivas em que ocorreram os pagamentos, de modo que seja possível apontar os responsáveis e apurar adequadamente o débito.

96.8.14 Por fim, quanto aos responsáveis, além do vácuo de responsabilidade quanto ao titular do INCRA/PB, cabe também verificar a possibilidade de, se houver ocorrência prevista nas alíneas ‘b’, ‘c’ ou ‘d’ do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443, de 1992, responsabilizar outro agente em solidariedade com o superintendente regional.

96.8.15 Nesse sentido, a proposta de expedir-se diligência ao INCRA/PB com vistas à obtenção das informações complementares ao rol de responsáveis e de toda a documentação alusiva ao Contrato 15/2012, celebrado com a COONAP, e ao Contrato 07/2011, celebrado com a COOPTERA, inclusive relativa aos procedimentos das Chamadas Públicas 01/2010 e 01/2011, que lhes originaram, e aos procedimentos de liquidação e pagamento das respectivas despesas, acompanhados dos atos correspondentes à fiscalização da unidade quanto à efetiva prestação dos serviços.

CONCLUSÃO

97. O exame das presentes contas, conquanto preliminar, deu ênfase às ações da unidade relacionadas aos programas 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária e 2012 – Agricultura Familiar, responsáveis por mais de 94% do orçamento do INCRA/PB.

98. O contador responsável declarou que os demonstrativos contábeis refletiam adequadamente a situação orçamentária, financeira e patrimonial da UJ, porém lançou ressalvas quanto à ausência de reavaliação de bens imóveis; ao registro de bens imóveis adquiridos para fins de reforma agrária no Balanço Patrimonial; e à contabilização da provisão para devedores duvidosos.

99. Ao avaliar a conformidade das peças que compõem o processo, a CGU constatou que a UJ deixou de apresentar algumas informações e de observar formatações estabelecidas pelo TCU. O relatório de auditoria de gestão foi dividido em duas partes. Na primeira foram feitas as avaliações estabelecidas pela DN-TCU 124/2012; na segunda foram relacionados os achados decorrentes da auditoria realizada na unidade.

100. O Certificado de Auditoria propôs o encaminhamento do feito com vistas ao julgamento das contas regulares e regulares com ressalvas. As impropriedades detectadas, sob a forma de constatações de auditoria, foram associadas a cada qual dos gestores responsabilizados pelo órgão de Controle Interno.

101. Sobre a inexecução da meta estabelecida para a atividade “Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis para Reforma Agrária”, selecionada para exame, a unidade esclareceu que aquisição de imóveis em 2012 foi prejudicada por contestações administrativas e judiciais sobre os processos que já estavam em andamento, que culminaram com o atraso de suas tramitações.

102. Com relação às atividades “Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas” e “Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento”, ficou assente o descompasso entre a execução física e orçamentária da despesa, com a transferência de empenhos não liquidados para exercícios seguintes, mediante restos a pagar; e a inadequação dos respectivos indicadores para informar os resultados obtidos.

103. Já no que se refere à atividade “Assistência Técnica e Capacitação de Assentados”, cujas ações estão voltadas para a prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), a execução orçamentária ficou melhor distribuída no exercício, com 78% da provisão recebida liquidada em 2012. Entretanto, foram constatados erros no preenchimento de quadros do relatório de gestão.

104. Acerca das constatações do Controle Interno relatadas nos itens VI, VIII, IX, X, XI, XII e XIII do exame técnico, as recomendações formuladas foram consideradas adequadas e suficientes. As providências adotadas para dar-lhes cumprimento devem ser acompanhadas nas próximas contas da unidade.

105. Relativamente às constatações relatadas nos subitens 96.1, 96.2, 96.3, 96.4 e 96.7, do item XVI, entendeu-se, em complementação ao que fora recomendado pela CGU, que a UJ deveria ser também cientificada quanto à observância das regras relativas a cada um daqueles tópicos. Quanto ao subitem 96.6, que bastaria uma recomendação em adendo ao que já havia sido dito pelo Controle Interno.

106. No subitem 96.5 do item XVI, que trata da não aplicação de sanções às empresas contratadas, concluiu-se por ouvir o responsável em audiência. Entretanto, tal proposição deve ser postergada para etapa subsequente da instrução das presentes contas, após a realização de diligência à unidade.

107. Quanto à ocorrência de sobrepreço, tratada no subitem 96.8 do item XVI, ante a ausência de elementos que possibilitem, desde já, a confirmação do débito e a identificação dos responsáveis, propõe-se, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, a expedição de diligência ao INCRA/PB.

108. No mais, com o intuito de subsidiar a próxima instrução processual, caberia ainda cientificar a UJ quanto à observância do padrão estabelecido para o parecer da auditoria interna (item XV) e recomendá-la para que implemente as melhorias de oportunidade relatadas nos itens IV e VII do exame técnico.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

109. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior com proposta de realizar diligência, com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, ao INCRA/PB, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe os seguintes documentos e/ou informações:

a) informação, segundo o modelo definido para o rol de responsáveis pelo Anexo II à Decisão Normativa TCU 124/2012, sobre quem foi responsável pela superintendência do INCRA/PB entre os dias 2/6 e 12/9/2012; e

b) toda a documentação alusiva ao Contrato 15/2012, celebrado com a COONAP, e ao Contrato 07/2011, celebrado com a COOPTERA, inclusive a documentação relativa aos respectivos procedimentos de chamadas públicas (01/2010 e 01/2011), e aos procedimentos de liquidação e pagamento das despesas decorrentes dos contratos, acompanhados dos atos correspondentes à fiscalização da unidade quanto à efetiva prestação dos serviços.

SECEX-PB/2ª DT, em 7/10/2014.

(Assinado eletronicamente)

Fernando Castelo Branco Craveiro
AUFC – Mat. 3435-5