

Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201305966

Unidade Auditada: DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONT.AS SECAS

Exercício: 2012

Processo: 59400.001333/2013-19

Município - UF: Fortaleza - CE

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

Em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305966, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 seja como indicado a seguir, em função da existência de nexos de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações correlatas discriminadas no Relatório de Auditoria.

1.1 – CPF: ***.212.814-**

Cargo: Diretor Geral (Ordenador de Despesa) no período de 16/04/2012 a 31/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305966 - itens 1.2.1.1; 1.2.2.1; 5.2.1.3; 5.2.1.6; 5.2.1.7; 5.2.1.8; 5.2.1.9; 5.2.1.10; 5.2.1.11; e 5.2.1.12.

Fundamentação:

A Constituição Federal de 1988, no caput do art. 37, consagrou a eficiência como um dos princípios basilares de atuação da Administração Pública.

Dentro desse viés de análise, restou evidenciado que apenas 9,1% dos recursos orçamentários destinados a investimentos foram executados pelo DNOCS. Esse baixo nível de execução, por óbvio, se fez refletir no alcance das metas físicas e financeiras das ações finalísticas da Instituição, que tem como missão primordial a ampliação da oferta d'água em sua área de abrangência (semiárido brasileiro).

Assim, do total de 39 ações temáticas da Autarquia, 36 (92,3%) apresentaram execução financeira abaixo de 30%. Considerando-se apenas as onze ações inseridas no Programa de Aceleração do

Crescimento (PAC), que não padecem de contingenciamento orçamentário-financeiro, somente uma delas alcançou percentual superior a 30% de execução financeira.

À luz dos números apresentados, restou evidente que a atuação gerencial do agente público em tela revelou-se deficiente, em especial, no que concerne ao papel supervisor da atuação das duas diretorias finalísticas do DNOCS, no caso, as Diretorias de Infraestrutura Hídrica (DI) e de Desenvolvimento Tecnológico e Produção (DP).

Essa deficiência pode ser espelhada na falta de indicadores estratégicos de gestão por toda a diretoria colegiada. Logo, não há referenciais ajustados e devidamente pactuados pela alta direção da Autarquia para o exercício do acompanhamento, supervisão e gerenciamento das atividades finalísticas do DNOCS.

Outra questão relevante, que merece ser objeto de ressalva à regularidade da gestão do agente público em comento, consiste na celebração de convênios para repasse de recursos do Orçamento-Geral da União (OGU), sob a forma de transferências voluntárias, em evidente desobediência aos normativos que disciplinam a matéria, em especial, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012, Decreto n.º 6.170/2007 e Portaria Interministerial MP/MF/CGU n.º 507/2011.

A título de ilustração, o DNOCS celebrou 30 convênios, envolvendo o comprometimento de quase R\$ 90 milhões de recursos. Desses convênios, 21 foram auditados e em todos eles ficou evidenciado o não atendimento a totalidade das exigências estabelecidas nos arts. 11 e 25, § 1º, IV, alíneas a, b, c, d da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A ilegalidade em tela é corolário da celebração dos ajustes sem a manifestação prévia e conclusiva da área jurídica, na forma de parecer, como exigem a Lei n.º 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, e a Portaria Interministerial MP/MF/CGU n.º 507/2011, art. 44.

Com efeito, por entender ser oportuno e relevante, em razão da expressiva materialidade e das ilegalidades cometidas, destaco os problemas verificados em dois convênios celebrados com o Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE).

O primeiro deles diz respeito ao Convênio n.º 12/2012, no valor de R\$ 53.303.590,00 de recursos federais, que tem por objeto o desenvolvimento de ações de regularização fundiária e reassentamento de famílias residentes na área da Bacia Hidráulica da Barragem Lago de Fronteira, obra do PAC 2 na iminência de ser licitada, no Município de Crateús/CE. A exemplo do que ocorreu durante a construção da Barragem Figueiredo, falhas no planejamento e a realização intempestiva destes serviços poderão ocasionar conflitos com os moradores que necessitarão ser reassentados em decorrência da inundação da bacia hidráulica e, por consequência, a paralisação dos serviços de construção, fator de majoração do custo do empreendimento e de atraso na consecução dos benefícios sociais almejados.

O referido ajuste foi equivocadamente celebrado com fundamento na Portaria Interministerial MP/MF/CGU n.º 507/2011, quando deveria sê-lo com fulcro na Lei n.º 11.578/2007, por se tratar de recursos oriundos do PAC, de modo que o adequado instituto seria o termo de compromisso.

Além disso, não existia um plano de trabalho aprovado pelo Diretor-Geral do DNOCS e tampouco manifestação jurídica, apresentando, tão somente, uma manifestação técnica sobre uma minuta de plano de trabalho, que, por sua vez, não especificava as fases e etapas das metas propostas, nem documentos que dessem sustentação aos quantitativos e aos custos indicados, apesar da complexidade das ações e do montante de recursos envolvido.



O segundo refere-se ao Convênio nº 14/2012, no valor total de R\$ 5.091.837,25, cuja instrução deixou patente que sua celebração se constituiu em fuga à licitação, uma vez que os serviços referentes ao objeto possuem natureza contratual e como tal foi tratado.

Ademais, dos dois pilares que dão sustentação ao convênio, interesse recíproco e regime de mútua colaboração, um deles, no caso, a mútua colaboração, não se fez presente, já que não havia contrapartida do IDACE, o que reforça a convicção esposada de fuga à licitação.

Vale ressaltar que os problemas apontados na gestão das transferências voluntárias não são novidades, pois têm sido alvo de menções recorrentes nos certificados de auditoria das contas do DNOCS, sem que medidas concretas sejam tomadas pela Direção-Geral para reverter esse quadro, apesar das recomendações feitas ao DNOCS, no sentido de adotar o contrato de repasse, com base no disposto no art. 8º do Decreto n.º 6.170/2007, ou regulamentar internamente o processo, levando em consideração as limitações operacionais da Instituição.

Convém lembrar que por força do art. 18, XII, do Decreto n.º 4.650/2003, que aprova a estrutura regimental da Autarquia, incumbe ao Diretor-Geral, entre outras atribuições, assinar tais instrumentos, além de ordenar despesas e praticar os atos de gestão necessários ao alcance dos objetivos do Departamento.

Não obstante, faz-se imperioso considerar como mitigador da responsabilidade do agente público em comento a precariedade da estrutura operacional da Instituição, marcada por um corpo técnico envelhecido, que precisa ser renovado e qualificado, diante da forte e rápida evolução do conhecimento.

Em contraposição, é um cenário que requer medidas urgentes da alta administração, pois o risco de captura é muito elevado, levando-se em consideração o montante de recursos dos contratos de obras e a assimetria de conhecimento e estrutura da Instituição diante das dos contratados, via de regra, grandes empreiteiras.

1.2 – CPF: ***.336.093-**

Cargo: Diretor de Infraestrutura Hídrica, no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305966 - itens 1.2.1.1; 1.2.2.1; 5.2.1.7; e 5.2.1.10.

Fundamentação:

A Diretoria de Infraestrutura de Hídrica do DNOCS (DI) é a responsável pelo desenvolvimento de ações estruturantes para o semiárido brasileiro na forma de implantação de obras de infraestrutura hídrica e ações complementares, conforme dispõe o art. 15, inciso I, alíneas a e d, do Decreto n.º 4.650/2003.

Dentro da premissa da eficiência da gestão, consagrada como um dos princípios basilares de atuação da Administração Pública previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, restou evidenciado baixo alcance de resultados nas ações finalísticas do DNOCS, retratado em um índice de execução orçamentária de apenas 9,1% dos recursos destinados a investimentos.

No caso específico das onze ações inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cuja gestão está a cargo da DI, somente uma delas atingiu um percentual superior a 30% de execução financeira.

Convém salientar que as referidas ações não estão submetidas ao contingenciamento de recursos, o que descarta esse aspecto para justificar o baixo desempenho da gestão.

Aliás, as causas para o baixo desempenho observado podem ser atribuídas a projetos básicos deficientes, que se reflete no encarecimento das obras e no atraso dos cronogramas de implantação, conjugada com a incapacidade da área em elaborar editais de licitações aderentes à Lei n.º 8.666/1993 e a Lei n.º 10.520/2000, o que enseja um longo período entre a demanda e a assinatura do contrato, por idas e vindas do procedimento administrativo para correções requeridas pela Procuradoria Jurídica junto à Autarquia, sem que se perca de vista o precário acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos.

E nesse tocante, o agente público em questão assume papel de relevo, pois a ele incumbe a administração da Diretoria e faz parte do ônus do cargo buscar as soluções para os problemas que vêm emperrando o desempenho da área e, por conseguinte, do DNOCS.

Porém, não é o que se observa concretamente, a começar pela falta de definição institucional de indicadores de gestão que balizem a atuação da DI e sirvam de referencial para monitoramento das ações julgadas importantes, à luz da missão do DNOCS e das políticas públicas definidas pelo Governo Federal, das quais a Autarquia seja um ator relevante.

Ademais, no período de gestão do agente público em questão não se identificaram iniciativas que visassem atenuar as causas de lentidão na execução das obras do DNOCS, como por exemplo, a atualização da tabela referencial de preços do Departamento, já superada pela defasagem e inovações tecnológicas, que, pelas peculiaridades das obras hídricas, não tem no SINAPI a melhor referência para estimativa dos preços.

Outra questão relevante que merece ser objeto de ressalva à regularidade da gestão do agente público em comento envolve a área das transferências voluntárias, mais precisamente, na emissão dos pareceres técnicos para subsidiar a celebração dos convênios firmados no Exercício 2012.

Dos exames realizados ficou constatada a precariedade dos pareceres técnicos expedidos pela área competente da DI na instrução dos ajustes, com teores praticamente iguais em catorze deles, dos quais, nove se apresentam com a mesma data de emissão e mesma data de inclusão no SICONV, o que traz prejuízos para o processo, pois à luz do art. 44 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU n.º 507/2011, a manifestação exarada no parecer técnico, fruto da análise tecida sobre as peças que compõem a instrução do convênio, não tem o condão de impedir a celebração, mas de recomendar ao gestor responsável, quando assim se revelar, que não o faça.

A título de ilustração, cabe mencionar a emissão do parecer técnico que serviu de base para a celebração do Convênio nº 12/2012 com o IDACE, no valor de R\$ 53.303.590,00 de recursos federais, que tem por objeto o desenvolvimento de ações de regularização fundiária e reassentamento de famílias residentes na área da Bacia Hidráulica da Barragem Lago de Fronteira, obra do PAC 2 na iminência de ser licitada, no Município de Crateús/CE. Conforme foi apontado pela equipe de auditoria, a celebração do Convênio nº 12/2012 com o IDACE foi calcada em uma manifestação técnica feita sobre uma minuta de plano de trabalho, que, por sua vez, não especificava as fases e etapas das metas propostas, nem documentos que dessem sustentação aos quantitativos e aos custos indicados, apesar da complexidade das ações e do montante de recursos envolvido.

Não obstante, faz-se imperioso considerar como mitigador da responsabilidade do agente público em comento a precariedade da estrutura operacional da Instituição, marcada por um corpo técnico envelhecido, que precisa ser renovado e qualificado, diante da forte e rápida evolução do conhecimento.

Em contraposição, é um cenário que requer medidas urgentes da alta administração, pois o risco de captura é muito elevado, levando-se em consideração o montante de recursos dos contratos de obras e a assimetria de conhecimento e estrutura da Instituição diante das dos contratados, via de regra, grandes empreiteiras.

1.3- CPF: ***.978.313-**

Cargo: Diretor de Desenvolvimento Tecnológico e Produção, no período de 04/05/2012 a 31/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201203490, item 1.2.1.1; 1.2.2.1; e 5.2.1.11.

Fundamentação:

A Constituição Federal de 1988, no caput do Art. 37, consagrou a eficiência como um dos princípios basilares de atuação da Administração Pública.

Dentro desse viés de análise, restou evidenciado que apenas 9,1% dos recursos orçamentários destinados a investimentos foram executados pelo DNOCS. Esse baixo nível de execução, por óbvio, se fez refletir no alcance das metas físicas e financeiras das ações finalísticas da Instituição, que tem como missão primordial, no caso da Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico e Produção (DP), implantar e apoiar a execução dos planos e projetos de irrigação e desenvolver e apoiar as atividades voltadas para a organização e capacitação administrativa das comunidades usuárias dos projetos de irrigação, visando sua emancipação.

Contudo, do total de 39 ações temáticas da Autarquia, 36 (92,3%) apresentaram execução financeira abaixo de 30%. Portanto, a Autarquia se mostra deficiente no alcance das metas de desempenho de suas ações finalísticas.

Esse baixo nível de desempenho finalístico é agravado pela falta de definição institucional de indicadores de gestão que balizem a atuação da DP e sirvam de referencial para monitoramento das ações julgadas importantes, à luz de seu papel na missão do DNOCS e das políticas públicas definidas pelo Governo Federal, das quais a Autarquia seja um ator relevante.

De todo modo, é forçoso considerar como mitigador da atuação do agente público em tela os problemas de contingenciamento de recursos e a precariedade da estrutura operacional da Instituição, marcada por um corpo técnico envelhecido, que precisa ser renovado e qualificado, diante da forte e rápida evolução do conhecimento nos últimos tempos.

Outra questão relevante que merece ser objeto de ressalva à regularidade da gestão do agente público em comento envolve a área das transferências voluntárias. Embora reconheça seu aspecto pontual, considero importante fazer menção em razão da ilegalidade cometida na celebração do Convênio nº 14/2012 com o IDACE, no valor total de R\$ 5.091.837,25, cuja instrução deixou patente que sua celebração se constituiu em fuga à licitação, uma vez que os serviços referentes ao objeto possuem natureza contratual e como tal foi tratado.

Ademais, dos dois pilares que dão sustentação ao convênio, interesse recíproco e regime de mútua colaboração, um deles, no caso, a mútua colaboração, não se fez presente, já que não havia contrapartida do IDACE, o que reforça a convicção esposada de fuga à licitação.

Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, constantes das folhas 03 a 08 do processo, que não foram explicitamente mencionados neste certificado têm, por parte deste órgão de controle interno, encaminhamento proposto pela regularidade da gestão, tendo em vista a não identificação de nexos de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

24

Vale ressaltar que nos casos em que a passagem dos agentes pelos respectivos cargos revestiu-se do caráter de interinidade, considerou-se este fato como relevante fator mitigador das respectivas responsabilidades. Esse entendimento assenta-se no reconhecimento que um agente interino está limitado pela falta de perspectiva de continuidade, o que pode comprometer sobremaneira a tempestividade e a qualidade da tomada de decisão.

Fortaleza/CE, 12 de julho de 2013.



LUIZ FERNANDO MENESCAL DE OLIVEIRA
Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Ceará

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Relatório: 201305966

Exercício: 2012

Processo: 59400.001333/2013-19

Unidade Auditada: DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONT.AS SECAS

Município/UF: Fortaleza - CE

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2012 da Unidade acima referenciada, expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. Não foram identificados, a partir dos exames de auditoria realizados, avanços gerenciais significativos no exercício de 2012 que repercutissem nas políticas públicas executadas pelo DNOCS por intermédio de suas ações finalísticas. Cabe registrar que, essa situação tem se repetido nos últimos quatro exercícios.

3. As constatações apresentadas no Relatório de Auditoria indicam deficiências na gestão da Autarquia, cabendo destacar que esses fatos tem sido recorrentes e que não foram adotadas medidas efetivas capazes de reverter tal situação. As principais constatações que impactaram na gestão do DNOCS estão retratadas na sequência: baixo desempenho da gestão no que se refere a metas físicas e financeiras das ações finalísticas planejadas para o exercício; ausência de indicadores de desempenho de gestão úteis e mensuráveis; descumprimento das exigências estabelecidas nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para a celebração de transferências voluntárias; celebração de convênios com fundamento em manifestação técnica precária e sem manifestação prévia e conclusiva do setor jurídico do DNOCS; celebração irregular de convênio com o Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE; e concessão de transferências voluntárias cujos valores excederam o limite de tomada de preços, sem a respectiva chancela da Diretoria Colegiada.

D

4. As constatações sobre a gestão do DNOCS em 2012 tiveram como causas primordiais: estrutura organizacional deficiente, ausência de normativos internos que estabeleçam rotinas de trabalho claras e objetivas e atrasos na execução de contratos; ausência de Planejamento Estratégico Institucional – PEI estruturado e de controle interno administrativo eficaz; preterição de análise técnica mais acurada para celebração dos convênios; deficiência na instrução dos processos de convênios, quanto ao teor da manifestação técnica conclusiva sobre o cumprimento das condicionalidades e exigibilidades para efetivação do ato; deficiência na instrução dos processos de convênios pela Comissão de Monitoramento de Convênios, quanto à manifestação jurídica para verificação do cumprimento das condicionalidades e exigibilidades para efetivação do ato de celebração dos convênios; preterição de análise jurídica prévia, bem como de análise técnica aprofundada e respaldada tanto nos documentos que deem sustentação às informações apresentadas pelo proponente, quanto nos normativos pertinentes às transferências legais; e desconsideração quanto à aplicação das normas internas instituídas para execução de transferências voluntárias.

4.1 Nesse sentido, foram expedidas recomendações ao DNOCS que englobam tanto a adoção de medidas estruturantes quanto pontuais, tais como: aprimorar os sistemas corporativos, permitindo a extração de informações gerenciais, notadamente às relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC; desenvolver sistemas de informação integrados que possibilitem o acompanhamento das ações desde sua concepção até sua efetiva realização; criar indicadores estratégicos de gestão até que o Plano Estratégico Institucional - PEI seja elaborado; implementar mecanismos de controles internos de forma a evitar a celebração de convênios sem a manifestação prévia e conclusiva do setor técnico e da Procuradoria Federal junto ao DNOCS; abster-se de celebrar transferências (voluntárias ou obrigatórias) com órgão ou entidade de direito público ou privado, cujas atividades não se coadunam com o objeto do ato firmado; e submeter, se ainda não o fez, os seis termos de transferências, anteriormente identificados, à Diretoria Colegiada do DNOCS, para apreciação e aprovação; e caso não sejam aprovados, providenciar o cancelamento dos mesmos.

5. Conforme informações constantes do Relatório de Gestão do DNOCS, a Autarquia considera que a maioria das recomendações efetuadas no relatório referente à Prestação de Contas do exercício de 2011 foi atendida. Contudo, verificou-se que várias medidas adotadas são de implementação futura, não se podendo afirmar acerca de sua efetividade. Ademais, foram identificadas fragilidades nos controles internos da Autarquia, no que tange ao acompanhamento

D

da implementação das recomendações do Controle Interno, situação agravada pelo fato de que a Auditoria Interna do DNOCS, responsável regimentalmente pelo acompanhamento das solicitações oriundas dos controles interno e externo, apresenta estrutura inadequada, com carência de pessoal, ausência de programa de capacitação de pessoal e inexistência de sistemas informatizados para monitoramento de seus trabalhos.

6. No tocante aos controles internos administrativos, foram identificadas falhas na segregação de funções relacionadas à gestão de pessoas, ausência de avaliação de riscos, ausência de monitoramento e inexistência de indicadores. O DNOCS consigna em seu Relatório de Gestão relativo ao Exercício de 2012 que *“não dispõe de estrutura formalizada de controle interno, mas várias das funções atinentes ao controle interno são desempenhadas por órgãos internos de apoio que formam uma rede de comunicação e complementariedade”*. Conforme demonstrado no Relatório de Auditoria, existe no DNOCS regimento interno, normas e organograma disciplinando as atribuições e competências. Contudo, na especificidade das tarefas, detectam-se falhas na segregação de funções inerentes a procedimentos que foram abordados no Relatório de Auditoria, como o cadastramento de atos de concessão no sistema SISAC e procedimentos envolvendo a Folha de Pagamento. Dos exames realizados ficou evidenciado que o DNOCS não possui processo definido para avaliação de riscos em relação a pontos críticos, em particular, sobre a gestão de recursos humanos, o que prejudica a adoção de medidas de controle e prevenção. Tais fatos confirmam a insuficiência do controle interno administrativo para assegurar que as medidas corretivas sejam tempestivas e eficientes, em caso de identificação de inconformidades nas atividades ou procedimentos relativos à gestão de pessoas. As providências tardiamente implementadas impactaram negativamente a gestão, com o impacto financeiro apurado nas constatações sobre a folha de pagamento.

7. Como prática administrativa que pode resultar em impacto positivo, menciono a criação de Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n° 40/DG/CRH, de 24/2/2012, acerca da rotina de acompanhamento do atendimento de determinações e recomendações dos órgãos de controle e das recomendações da Auditoria Interna, na área de pessoal.

8. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado nos Relatórios de Auditoria, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:

4

CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.212.814-**	Diretor Geral de 16/04/2012 a 31/12/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305966 - Itens 1.2.1.1; 1.2.2.1; 5.2.1.3; 5.2.1.6; 5.2.1.7; 5.2.1.8; 5.2.1.9; 5.2.1.10; 5.2.1.11; e 5.2.1.12
***.336.093-**	Diretora de Infraestrutura Hídrica no período de 01/01/2012 a 31/12/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305966 - Itens 1.2.1.1; 1.2.2.1; 5.2.1.7; e 5.2.1.10
***.978.313-**	Diretor de Desenvolvimento Tecnológico e Produção no período de 04/05/2012 a 31/12/2012	Regular com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305966 - Itens 1.2.1.1; 1.2.2.1; e 5.2.1.11
	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305966

Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, 17 de julho de 2013.



WAGNER ROSA DA SILVA

Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura