



Controladoria-Geral da União

Relatório nº 201601409

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Trata-se de Auditoria Anual de Contas no DNOCS, referente ao exercício de 2015, cujo objetivo foi avaliar os principais resultados alcançados pela Autarquia, as falhas que impactaram no seu atingimento e informar as boas práticas administrativas empregadas no período, a partir da análise dos atos e fatos de gestão praticados pelos responsáveis dentro do escopo de trabalho acordado com o TCU.

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

Apoiar o TCU no exercício de sua missão institucional, em atendimento ao disposto no art. 74, IV, da Constituição Federal de 1988.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS? QUAIS RECOMENDAÇÕES FORAM EMITIDAS?

Os resultados dos exames mostram mais uma vez o grave e reiterado quadro de desestruturação vivido há bastante tempo pelo DNOCS e sem solução até o presente momento.

As análises tecidas no aparato dos controles internos existentes deixam evidente o baixo grau de maturidade dos mesmos, o que expõe a gestão da Autarquia a riscos indesejados de ocorrência de desvios e ilegalidades, em prejuízo dos recursos aportados para a execução das políticas públicas a cargo do Departamento.

Exemplo disso ocorre nos mecanismos de controle de decisões judiciais que tratam de benefícios na folha de pagamento de pessoal, em que se constatou a ocorrência de pagamentos indevidos, gerando prejuízos financeiros vultosos para a União Federal.

Verificou-se também pagamento sem respaldo contratual por serviços inconclusos no importe de R\$ 713.635,76.

Um aspecto novo abordado diz respeito à gestão correcional, que trouxe à tona uma situação verdadeiramente preocupante nessa área e que requer a adoção de providências estruturais e conjunturais urgentes por parte do poder público, dado o elevado risco de prescrição de PAD e a conseqüente impunidade de agentes públicos responsáveis por cometimento de graves irregularidades dentro da Autarquia.

Deste modo, faz-se necessária a adoção de medidas estruturais para a superação dos problemas detectados há vários anos no DNOCS, que devem ser capitaneados pelo MI, como órgão supervisor da Autarquia.

A atuação do MI deve vir acompanhada da intervenção de outros ministérios que compõem o aparato do governo federal, em especial, o Planejamento, Casa Civil e a Fazenda, em virtude das competências afetas a cada um deles nesse processo de recuperação e revitalização do DNOCS, dada a incapacidade demonstrada de o Órgão reagir sozinho para superar os problemas recorrentemente apresentados.

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONT.AS SECAS

Exercício: 2015

Município: Fortaleza - CE

Relatório nº: 201601409

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO
CEARÁ

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/CE,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201601409, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII, da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentam-se os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, referente ao exercício financeiro de 2015.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 04/04/2016 a 12/05/2016, na sede da Administração Central do DNOCS, por meio de testes, análises, consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada.

Os trabalhos de auditoria foram executados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal e nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

Com o fito de subsidiar o julgamento das contas apresentadas pelo DNOCS ao Tribunal de Contas da União – TCU, o Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas.



Ressalte-se que, conforme acordado em Reunião realizada com a SECEX-CE/TCU, em 02/02/2016, foram avaliados no presente trabalho de Auditoria os itens 1, 2, 4, 7, 11 e 15 do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 147/2015.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 02 de fevereiro de 2016, entre Controladoria Regional da União no Estado do Ceará e o Tribunal de Contas da União – Secex/CE, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Constatou-se que o DNOCS elaborou e lançou no Sistema e-Contas do TCU todas as peças de sua prestação de contas atribuídas pelas normas do Tribunal para o exercício de 2015.

Entretanto, no que se refere aos formatos e conteúdos obrigatórios, constatou-se a ausência/deficiência de aspectos obrigatórios do Relatório de Gestão exigidos na DN-TCU nº 146/2015, Portaria nº 321 - TCU/2015 e nos tópicos de ajuda do Sistema e-Contas, destacando-se as seguintes informações:

- Item 3.7 - os macroprocessos finalísticos e de apoio do DNOCS não foram mapeados em sua totalidade. Ressalte-se que a Autarquia, por meio do Contrato nº 10/2013 com a empresa TCI BPO – Tecnologia, Conhecimento e Informação S/A, CNPJ: 03.311.116/0001-30, iniciou, em dezembro/2013 o mapeamento dos macroprocessos finalísticos, contudo, em que pese o item específico previsto no referido contrato ter sua execução atestada e paga em quantitativo 37,56% superior ao contratado, o referido mapeamento não foi concluído, apesar de terem sido desembolsados R\$ 2.570.337,54 para tal item;

- Item 4.3.9 – o texto constante do Relatório de Gestão não contemplou a “Análise crítica da realização da despesa” exigida no tópico específico de ajuda do sistema e-Contas. Ademais, o “Quadro 4.3.9 – Execução da Despesa por Elemento e Subelemento – Despesa por Grupo e elemento de despesa” não apresenta o cabeçalho sugerido pelo Tribunal. Ressalte-se que o quadro foi ajustado e foi elaborada a análise crítica, que serão encaminhados oportunamente ao TCU para juntada ao processo de contas da Autarquia;

- Item 4.14 – o Relatório de Gestão não apresenta indicadores de desempenho utilizados pelo DNOCS para monitorar a performance de atuação de sua gestão. A ausência foi justificada pela necessidade de elaboração prévia do Planejamento Estratégico da instituição, a definição de metas, segmentos e ações prioritárias e complementares para o atingimento dessas metas, ainda não conclusos pela Autarquia;



- Item 5.8 – Não foi consignado conteúdo sobre a aderência do registro das informações relativas a processos disciplinares com os preceitos estabelecidos na Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, notadamente no que se refere ao prazo de 30 dias para sua inserção no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam, justificando as desconformidades;

- Item 5.9 – O item não contempla a percepção da própria unidade, representada pelo seu nível estratégico de direção, dos riscos que possam comprometer os objetivos institucionais e da qualidade do funcionamento dos controles internos administrativos

- Item 8.1.1 - o texto constante do Relatório de Gestão não contemplou a análise crítica da “Estrutura de pessoal da unidade”. Ressalte-se que esta Análise Crítica foi elaborada pela Autarquia e será encaminhada ao Tribunal de Contas da União para juntada em seu processo de contas.

- Item 9.1 – O DNOCS não apresentou informações sobre o andamento das providências para atendimento ao determinado no item 9.1.4 do Acórdão nº 2053/2015 – TCU – Plenário. Registre-se tais informações foram prestadas e inseridas neste Relatório de Auditoria de Contas.

2.2 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

O Tribunal de Contas da União – TCU proferiu, no decorrer do exercício de 2015, o Acórdão nº 1.176/2015 – TCU – Plenário, dirigido a todos os órgãos, autarquias e fundações da administração pública, e determinou aos órgãos de controle interno que fizessem constar, expressamente, nos seus relatórios de auditoria de gestão atinentes às respectivas tomadas ou prestações de contas anuais, informação específica sobre o efetivo cumprimento, ou não, da determinação contida no item 9.4 deste Acórdão, *in verbis*:

“9.4. determinar a todos os órgãos, autarquias e fundações autárquicas da administração pública federal que, nos casos em que os proventos de aposentadoria não estejam sendo pagos de acordo com as regras indicadas nos itens deste Acórdão, no prazo de até 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência desta deliberação, adotem as providências cabíveis para a efetiva regularização desses pagamentos, com a observância, se necessário, do contraditório e da ampla defesa, informando o TCU sobre o resultado dessas providências em item específico do correspondente relatório de gestão nas respectivas tomadas ou prestações de contas anuais, observadas as seguintes regras:[...]”.

Sobre a referida determinação do TCU, quanto ao DNOCS, essa CGU-Regional/CE não identificou, no Relatório de Gestão, exercício 2015, informação acerca do resultado das providências adotadas para atendimento ao Acórdão nº 1.176/2015-Plenário/TCU.

Por outro lado, em atendimento à solicitação de auditoria, a Autarquia se manifestou, apresentando o Memorando nº 22/CRH/PP, de 11/08/2016, contendo os procedimentos realizados para regularizar o pagamento de aposentadorias pagas em desacordo com as determinações do TCU.



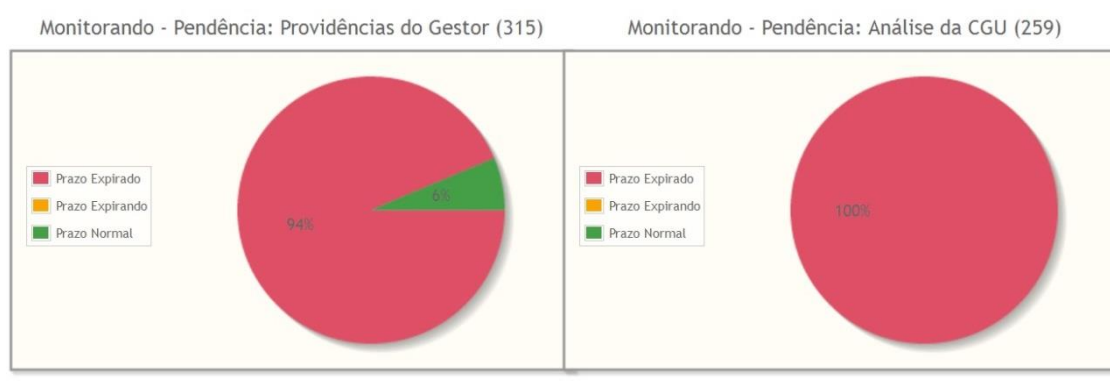
A regularidade das concessões dessas aposentadorias deve ser examinada pelo Controle Interno na forma estabelecida pela Instrução Normativa/TCU nº 55, de 24/10/2007, bem como das orientações contidas na ON/MP nº 06, de 20/7/2011.

2.3 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com base nas informações registradas no Plano de Providências Permanente e no Relatório de Gestão do DNOCS, verificou-se que a Autarquia não mantém rotina adequada de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU.

Comprova essa afirmação o fato da existência de 574 (quinhentos e setenta e quatro) recomendações em monitoramento na Autarquia, sendo que 315 (trezentos e quinze) encontram-se pendentes para providências e 259 (duzentos e cinquenta e nove) pendentes de análise pela CGU. A figura a seguir ilustra a situação apontada:

Gráfico 1 – Distribuição percentual das situações de atendimento das recomendações da CGU



Fonte: Consulta efetuada no Sistema Monitor - CGU, em 11 de junho de 2016.

2.4 Avaliação do CGU/PAD

O DNOCS não possui servidor responsável pela gestão do Sistema CGU-PAD, contrariando as disposições contidas na Portaria CGU nº 1.043/2007.

A área correcional no DNOCS é conduzida pela Comissão de Controle e Acompanhamento de Processos na Área de Correição – CCAC/DNOCS. A referida Comissão tem suas atribuições estabelecidas pela Portaria nº 309 DG/CRH do Diretor-Geral da Autarquia.

A CCAC é composta por servidores efetivos da Autarquia e está subordinada diretamente ao dirigente máximo do DNOCS, porém, não integra a atual estrutura organizacional do DNOCS, conforme Regimento Interno instituído pela Portaria nº 48, de 11/01/2007, do Ministro da Integração Nacional.

A Portaria nº 309 DG/CRH não prevê nenhuma supervisão de um Coordenador para monitoramento e revisão dos trabalhos por ela produzidos, de tal modo que em trabalho



de inspeção correcional no DNOCS realizado pela Corregedoria-Setorial do Ministério da Integração Nacional, esta considerou que a condução da matéria disciplinar na Autarquia não é desenvolvida a contento, haja vista as situações, reproduzidas a seguir, consignadas no Relatório de Inspeção nº 39/2015, de 28/08/2015:

- a) excessivo número de apurações pendentes de instauração decorrentes de Relatórios de Auditoria da SFC, determinações do Tribunal de Contas da União e recomendações de relatório de inspeção correcional anterior;
- b) recorrência da impossibilidade de responsabilização administrativa em virtude da configuração da prescrição;
- c) longa duração da fase de inquérito, resultando, várias vezes, em procedimentos inconclusivos ou nulos;
- d) carência de estrutura física e de apoio adequado para o funcionamento da área disciplinar;
- e) inexistência de correto juízo de admissibilidade, resultando em instauração de procedimentos prescritos e outros que não guardam relação com a matéria correcional; e
- f) fornecimento de diárias para deslocamento das comissões, para prática de atos que poderiam ser realizados perfeitamente na sede do órgão, em Fortaleza/CE.

Após a referida inspeção correcional, a Corregedoria-Geral da União vem coordenando uma ação correcional extraordinária na Autarquia, com o objetivo de sanear as impropriedades apontadas no referido Relatório de Inspeção.

Assim, já foi registrado um número bem significativo de processos no Sistema CGU-PAD, dentre os constantes da relação de processos pendentes de juízo de admissibilidade elaborada pela CCAC, que apresentou um total de 147 (cento e quarenta e sete).

Em consulta feita ao sistema CGU-PAD, após o saneamento da pendência, verificou-se que o prazo médio de atraso para registro no sistema da CGU foi de 1.563 dias, em total desacordo com o art. 1º, § 3º, da Portaria CGU nº 1.043/2007, o qual disciplina que o registro das informações relativas aos processos disciplinares no sistema deve ocorrer no prazo máximo de trinta dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam.

Ademais, identificou-se a existência de vinte processos que ainda se encontram pendentes de registro no Sistema CGU-PAD, bem como existência de 52 (cinquenta e dois) processos ainda não distribuídos aos servidores, para a análise de admissibilidade.

Portanto, a falta de atuação da CCAC apurada pelo trabalho de inspeção correcional realizada no DNOCS vem contribuindo para a prescrição de processos e conseqüente impunidade de agentes públicos responsáveis por cometimento de graves irregularidades dentro da Autarquia.

2.5 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, no que tange à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela Unidade no exercício de 2015, formulou-se a questão de auditoria: (i) os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas para o exercício, foram cumpridos?

Para a investigação da questão de auditoria definida, foi utilizada como estratégia metodológica a análise documental das ações de maior materialidade da Unidade



Jurisdicionada, bem como das obras de elevada relevância nos objetivos institucionais do DNOCS (obras do PAC). Além disso, foram incorporados os resultados das auditorias realizadas durante 2015.

As consultas para verificação da execução orçamentário-financeira do orçamento 2015 e os resultados da execução referentes aos Restos a Pagar de exercícios anteriores, relacionadas aos quadros de execução dos objetivos, ações e planos orçamentários sob a responsabilidade da unidade, foram efetuadas nos sistemas Tesouro Gerencial e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

Nota-se que para o cômputo do cumprimento das metas, devem ser considerados o atingimento das ações dentro do período, não podendo ser aferidos execuções de empenhos relacionados a outros exercícios. Desta forma, grande parte das ações que são realizadas com recursos dos restos a pagar não entram dentro da meta cadastrada no SIOP.

Conforme análise crítica constante do Relatório de Gestão 2015, o DNOCS informou as principais dificuldades que impactaram na execução das ações, dentre as quais destacam-se:

- *“Dificuldade na gestão e execução de contratos em virtude do cronograma de desembolso estabelecido pelo Ministério do Planejamento e Gestão, que difere do planejado pelo Departamento;”*
- *“Insuficiência de recursos humanos, além do grande número de servidores com baixa qualificação e faixa etária elevada e ausência de reposição, por meio de concurso público;”*
- *“Insuficiência ou retardamento na liberação de recursos orçamentários e financeiros ao longo do exercício, inclusive para a recuperação e manutenção de barragens, dificultando o cumprimento à Lei 12.334/2010 (Lei de Segurança de Barragens);”*
- *“Atraso na sanção e publicação da LOA 2015 e as restrições na execução da despesa até a referida publicação, objeto do Decreto nº 8.389, de 07 de janeiro de 2015, que provocou descumprimento e replanejamento dos cronogramas de execução de ações finalísticas, em virtude da inexistência ou tardia de liberação de recursos orçamentários e financeiros.”*

De fato, a maior dificuldade verificada na gestão e execução dos contratos vigentes, decorre do cronograma de desembolso estabelecido pelo Ministério do Planejamento que difere do planejado pelo Departamento. Tal fato tem sido o principal motivador do fato que grande parte dos recursos somente são liberados ao final do exercício.

Aliado a esse problema de cronograma de desembolso, pode-se acrescentar a insuficiência de recursos humanos capacitados para os desafios enfrentados pela Autarquia, bem como pelas recorrentes falhas de planejamento e de condução das obras desenvolvidas pela Autarquia, conforme abordado em ponto específico deste relatório.

As metas físicas e financeiras relativas as ações do PAC também foram prejudicadas no exercício devido à ausência de disponibilidade orçamentária e financeira. Ocorre que boa parte dos recursos liquidados no exercício foram relativos à restos a pagar.

Em análise realizada nos resultados da unidade, verificou-se comprometimento do resultado qualitativo e baixo atingimento de metas físicas e financeiras de ações executadas pelo DNOCS, além de excesso de inscrições de restos a pagar que acumuladamente impactam nos resultados da UPC.



Salienta-se, por fim, que o Contrato nº 10/2013, cujo objeto baseava-se em serviços técnicos relativos à automação de processos de negócio, que incluem o mapeamento dos macroprocessos finalísticos e de apoio, foi paralisado em 2015 em função do fim da vigência do contrato em maio, e embora não tenham sido concluídos não houve autorização do aditivo pela Procuradoria Federal.

2.6 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Controle Interno é o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as Unidades Jurisdicionadas sejam alcançados (IN TCU nº 63/2010).

Com objetivo de avaliar a estrutura de controles internos instituída pelo DNOCS, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem atingidos, foram analisados os seguintes componentes do controle interno: ambiente de controle; avaliação de risco; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

Com relação aos componentes mencionados, verificaram-se diversas fragilidades e deficiências nos mecanismos de controle utilizados, causando, conseqüentemente, inadequação destes na estrutura administrativa da Unidade, conforme evidenciado no decorrer deste relatório de auditoria.

Comparando a auto avaliação do Gestor, conforme realização de questionários e entrevistas durante as atividades de campo, com a avaliação dos controles internos presentes na Unidade, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem atingidos, verificou-se a necessidade de aperfeiçoamento de sua estrutura, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 01 – Avaliação dos Controles Internos da Unidade segundo metodologia COSO I

COMPONENTES E PRINCÍPIOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS AVALIADOS	AUTOAVALIAÇÃO DO GESTOR	AVALIAÇÃO CGU	
	PONTUAÇÃO	PONTUAÇÃO	INTERPRETAÇÃO
Ambiente de controle	52,8%	31,1%	Básico
Avaliação de riscos	25,0%	8,3%	Inicial
Atividade de controle	44,4%	16,7%	Inicial
Informação e comunicação	27,8%	22,2%	Básico
Monitoramento	66,7%	33,3%	Básico

Fonte: Relatório de Gestão 2015 e CGU-CE

Como pontuação geral de todos os princípios, a nível de entidade, chega-se a um índice de 24% de maturidade dos Controles internos do DNOCS, caracterizando-se como “Básico” a suas necessidades.

Além disso, os exames aplicados levaram a formação da opinião de que a unidade de auditoria interna do DNOCS apresenta sérios problemas de infraestrutura, de regimento interno e de natureza gerencial, que devem ser resolvidos e valorizados pela Diretoria do DNOCS, pois fragilizam ainda mais o precário sistema de controles internos da Autarquia.



A deficiência dos controles internos nas unidades ocasiona a possibilidade da ocorrência de eventos que podem impactar na realização de seus objetivos, em vez de mitigar os riscos inerentes à sua atuação institucional. Portanto, faz-se necessária a implementação de rotinas por parte da Unidade Prestadora de Contas - UPC com objetivo de aprimorar seus controles internos e, conseqüentemente, melhorar sua gestão.

2.7 QUANTITATIVO DE PESSOAL

Confrontando os dados contidos no Relatório de Gestão 2015 com os do sistema Siape, o quadro de pessoal do DNOCS estava constituído, ao final do exercício de 2015, da forma apresentada na tabela a seguir:

Tabela 01- Força de Trabalho do DNOCS.

Tipologias dos Cargos	Relatório de Gestão	Lotação Efetiva/ Siape	Ingresso 2015	Egresso 2015
1. Provimento em Cargos Efetivos (1.1 + 1.2)	1508	1510	03	94
1.1. Membros de poder e agentes políticos	00	00	00	0
1.2. Servidor de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	1508	1510	03	94
1.2.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão (Ativo Permanente + EXERC. §7º ART. 93 8112)	1482	1482	1	87
1.2.2. Servid. de carreira em exercício descentralizado	20	22	00	06
1.2.3. Servidores de carreira em exercício provisório	02	02	00	00
1.2.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	04	04	02	01
2. Servidores Contratos Temporários	04	04	00	03
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública/Nomeado Cargo Comissão	13	13	00	001
4. Total de Servidores (1+2+3)	1525	1527	03	98

Fonte: Siape, dezembro2015/Relatório de Gestão 2015.

De acordo com o sistema Siape, em dezembro de 2015 a Entidade contava com 1.478 servidores na situação de “ATIVO PERMANENTE” e 04 na condição de “EXERC. §7º ART. 93 8112”, o que perfaz o quantitativo de 1.482 servidores de carreira vinculados ao órgão registrados no Relatório de Gestão.

Sobre a divergência entre o quantitativo de servidores de carreira em exercício descentralizado constante do Relatório de Gestão (20) e do Siape (22), verificou-se que a inconsistência decorreu da duplicidade no cadastro de dois servidores (matrículas 1182345 e 6728148), a qual foi saneada pelo DNOCS (Processo nº 59400.001606/2016-78). Referida ocorrência revela que as informações extraídas do sistema não são precisas e evidencia falha no controle administrativo.

Ainda que no Relatório de Gestão tenham sido repetidos os mesmos dados para lotação autorizada e para lotação efetiva, nos normativos consultados não foi identificado o quantitativo ora autorizado para a Autarquia, que não dispõe de carreira específica.

Considerando 1.482 servidores ativos à disposição do DNOCS, este quantitativo é bem menor que o número de inativos vinculados ao órgão. Em dezembro de 2015 os aposentados totalizaram 4.179, com 7.117 pensionistas.



Essa defasagem se justifica porque os servidores do DNOCS, a maioria oriunda do Plano de Classificação de Cargos - PCC de que trata a Lei nº 5.645/1970, vêm atingindo a idade e o tempo de serviço para aposentadoria.

As principais causas da redução da força de trabalho em 2015 estão relacionadas no quadro seguinte, cujos dados foram disponibilizados por meio do Despacho nº 495/DA/CRH/2016, de 06/05/2016 (Processo DNOCS nº 59400.001606/2016-78), encaminhado por intermédio do Ofício nº 030/AUDI, de 11/05/2016:

Quadro 02 - Relação das principais causas da redução da força de trabalho em 2015:

Eventos	Quantidade
Aposentadorias	71
Falecimentos em atividade	9
Cessão de servidores	2
Exoneração/Vacância de servidores efetivos	3
Encerramento de Contrato de e Trabalho Temporários Lei nº 8.745/1993	3
Demissão	1

Fonte: Processo DNOCS nº 59400.001606/2016-78.

As medidas utilizadas para dar continuidade às atividades exercidas pelos servidores afastados são paliativas, conforme explicações contidas no item 3 do Despacho nº 495/DA/CRH/2016, de 06/05/2016:

“Em relação às medidas adotadas para a continuidade das atividades exercidas pelos servidores, dada a carência de pessoal existente no Órgão e a ausência de concurso público, e como não houve reposição da força de trabalho, as atividades foram distribuídas entre os servidores existentes, causando, em consequência sobrecarga de trabalho e a absorção de novas atribuições e responsabilidades por parte desses servidores”.

Vale salientar mais uma vez que o último concurso foi realizado em 2010, para substituição do pessoal terceirizado em desacordo com o Decreto nº 2.271/1997, em cumprimento ao Termo de Conciliação Judicial, de 05/11/2007, decorrente de Ação Civil Pública (Processo nº 00810.2006.017.10.00-7).

Com efeito, segundo consta do Relatório de Gestão, item 8.1.3 (Gestão de Riscos Relacionados a Pessoal), os estagiários também dão suporte às atividades e ações de competência do DNOCS. Nesse tocante, em dezembro de 2015, a Autarquia contava com 228 estagiários registrados no Siape.

Alerta-se mais uma vez que a qualificação da força de trabalho disponível é considerada inadequada, sobretudo, quanto ao nível de escolaridade dos servidores. Ademais, muitos cargos são obsoletos e se encontram em extinção, uma vez que já não correspondem às necessidades atuais para o atendimento às demandas impostas à Autarquia.

Para se ter uma noção mais clara dessa fragilidade institucional, considerando a força de trabalho total da Autarquia registrada no Siape, em dezembro de 2015, composta por 1.795 pessoas, entre servidores, estagiários e outros, 1.251 servidores concluíram até o ensino médio (56 alfabetizados, 165 ensino fundamental incompleto, 168 ensino fundamental, 1 segundo grau incompleto, 733 ensino médio e 128 nível superior incompleto) e 544 completaram o ensino superior, representando um percentual em torno de 30,3 %.



Como já fora revelado em outros exercícios, o DNOCS vem sofrendo um processo de envelhecimento e redução da força de trabalho disponível, com os servidores alcançando a idade e o tempo de serviço para se aposentarem.

Em dezembro de 2015, um quantitativo de 859 servidores percebia o abono de permanência de que trata o art. 3º, § 1º, da Emenda Constitucional nº 41/2003, o qual prevê um abono para aqueles servidores que já completaram os requisitos para a aposentadoria voluntária e permanecem em atividade.

Considerando que esses servidores poderiam optar por se aposentarem, dos 1.482 servidores de carreira vinculados ao órgão em 2015, restariam 623 servidores.

Por meio do Despacho nº 458/DA/CRH/2016, de 19/04/2016, encaminhado pelo Ofício nº 015/AUDI, de 20/04/2016, o DNOCS apresentou a estrutura e a lotação da força de trabalho distribuídas pelos diversos setores da Autarquia, até então disponível:

Tabela 02 - Estrutura e Lotação do DNOCS

Lotação	Quantidade	DAS	FG
Direção Geral	48	7	3
Procuradoria Jurídica	18	0	1
Auditoria Interna	6	4	1
Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica	59	8	7
Diretoria Administrativa	183	12	22
Diretoria de Infraestrutura Hídrica	74	12	4
Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico e Produção	89	9	4
CEST/PI	231	3	13
CEST/CE	394	2	17
CEST/RN	104	3	10
CEST/PB	191	2	11
CEST/PE	91	2	10
CEST/SE	24	3	7
CEST/AL	36	3	8
CEST/BA	127	3	12
CEST/MG	40	3	8
TOTAL GERAL	1715	76	138

Fonte: Processo nº 59400.001439/2016-65 (Despacho nº 458/DA/CRH/DNOCS/2016).

Instada a se manifestar acerca de estudos estratégicos para o DNOCS, a unidade, por meio do Despacho nº 458/DA/CRH, informou que: “2) não há estudos, estratégias e nem ações específicas utilizadas pela Autarquia para viabilizar a realização das atividades e atribuições em cada ambiente de trabalho, além das várias orientações emanadas das diversas áreas, tais como Memorando Circular Norma Operacional, entre outros, contendo orientações sobre a execução de ações pontuais”. Também, “4) não há estudos realizados para a aferição do impacto no quantitativo de pessoal decorrente da evolução futura dos desligamentos e aposentadorias, por Unidade”.

De acordo com o referido expediente, também não foram concretizados os estudos quanto à suficiência quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal frente aos objetivos, metas e estratégias do DNOCS, pelas seguintes razões:



“3) Sobre o assunto, e por ocasião do atendimento às recomendações contidas no item 3.1.1.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contratos nº 201503422, o DNOCS formalizou proposta de contratação de consultoria especializada para realizar estudos de dimensionamento de sua força de trabalho, conforme consta do Processo nº 59400.003883/2015-34, que resultou na emissão da NOTA nº 00022/2016/CAJ/PF-DNOCS/PGF/AGU, de cópia em anexo, opinando pela impossibilidade jurídica de licitação para tal finalidade, recomendando que o DNOCS submeta o assunto à Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, dada a prerrogativa estabelecida no Decreto nº 8.578, de 26/11/2015. O DNOCS providenciará brevemente o envio de solicitação ao MPOG quanto à execução do dimensionamento de sua força de trabalho”.

A propósito das atribuições das diversas Áreas/Subunidades Estratégicas, o DNOCS informou: “[...] de se registrar a determinação contida no Decreto nº 8.648, de 25/02/2016, quanto a elaboração de novo Regimento Interno, cujas definições de atribuições estão em curso no âmbito do Processo nº 59400.000119/2016-98” (item 1 do Despacho nº 458/DA/CRH/2016).

De fato, o art. 5º do Decreto nº 8.648/2016, publicado em 26/02/2016, que alterou o Decreto nº 4.650, de 27/03/2003, determinou que o Diretor do DNOCS edite regimento interno para detalhar as unidades administrativas da Autarquia, com as respectivas competências e atribuições.

Aposentadorias e Pensões – SISAC.

As informações relativas aos atos de concessão de aposentadoria, pensões, e alterações, publicados em 2015, não foram lançadas tempestivamente no Sistema de Apreciação dos Atos de Admissão e Concessões – Sisac do Tribunal de Contas da União, nem disponibilizados ao controle interno no prazo de sessenta dias como estabelecido no art. 7º, I e III, da IN/TCU nº 55/2007, bem como na Orientação Normativa MP nº 06, de 20/07/2011.

Dos 125 atos de concessão auditados, o DNOCS não efetuou o cadastramento de 22 deles, o que representa em torno de 17,6% do universo analisado. No que tange ao descumprimento do prazo para o cadastramento, a ocorrência se deu em 63 atos de concessão publicados em 2015, o que representa em torno de 50,4% do universo auditado.

Assim, o DNOCS efetuou o cadastramento de 40 atos de pessoal em conformidade com o art. 7º da IN/TCU nº 55/2007, o correspondente a 32 % da amostra.

Restou evidenciado mais uma vez que a gestão de pessoal do órgão ainda não dispõe de mecanismos de controle eficientes para disponibilizar, tempestivamente, as informações acerca do cumprimento das normas da IN/TCU nº 55/2007.

Folha de Pagamento.

A respeito das principais causas de variações (aumento/diminuição) da despesa com pessoal no exercício de 2015, de acordo como o Despacho nº 495/DA/CRH/2016, de 06/05/2016, encaminhado pelo Ofício nº 030/AUDI, de 11/05/2016, entre as principais causas se destacam as vantagens judiciais:

“a) Os Servidores de Carreira vinculados ao Órgão tiveram reajuste em sua remuneração, concedidos através da Lei nº 12.778/2012. Houve aumento nas vantagens



decorrentes de decisões judiciais, principalmente as relacionadas à absorção da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/12, que determinam ao DNOCS que se abstenha de diminuir os valores pagos a título da referida VPNI. Sempre que há absorção da VPNI os valores são ajustados, na proporção da absorção. A título de exemplo desse tipo de decisão judicial citamos os Processos nº 08000320-97.2014.4.05.8100 – 10ª VF/CE e nº 0800318-30.2014.4.05.8100 – 2ª VF-CE, de autoria das Associações ASSECAS E ASCEC, respectivamente, que juntos somam 1852 beneficiários e uma despesa anual de aproximadamente R\$ 18.500.000,00.

Apesar dos fatos constatados, observou-se diminuição de 1,2% no total da despesa deste item[...]”.

Acerca do controle sobre o cumprimento das decisões judiciais, no referido expediente (item 7), a Coordenação de Recursos Humanos se manifestou:

“No que diz respeito ao cumprimento de demandas judiciais, a favor ou contra o DNOCS, esclarecemos que esta Coordenação de Recursos Humanos, bem como os Setores desta Coordenação envolvidos no processo de implantação ou suspensão de rubricas judiciais, tem conferido total prioridade quando se trata de processos dessa natureza, mesmo contando com restrito quadro de servidores aptos a lidarem com a complexidade que esses processos apresentam”.

Apesar disso, constatou-se uma estrutura de gestão e controle inadequados, principalmente, quanto aos procedimentos para identificação da vigência das decisões judiciais, evidenciando-se prejuízos ao erário.

Ocorre que, apenas com relação ao Processo nº 005797.13.2009.4.05.81.00/10 VF-CE, foram pagos, indevidamente, R\$ 4.257.940,81 (de 18/11/2010 a 30/09/2013), após a publicação do acórdão com o julgamento da ação de apelação, favorável ao DNOCS. A reposição ao erário, de fato, somente foi iniciada em outubro de 2015.

Constatou-se situação análoga quanto ao Processo nº 0005634.28.2012.4.05.8100 – 7ª VF/CE. A medida liminar foi modificada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, com o julgamento pelo provimento parcial à apelação do DNOCS, publicado em 01/07/2013. Neste caso específico, somente em 13/7/2015 foram expedidas notificações aos pensionistas para defesa e contraditório, visando a regularização da pensão e reposição ao erário, calculada em R\$ 19.973,51.

Identificou-se, ainda, o pagamento da vantagem judicial implementada com base no Processo nº 01711.91.2012.4.05.8100-10ª Vara Federal/CE (ASSECAS) após o provimento da apelação do DNOCS, pelo TRF/5ª Região, publicado em 27/11/2015. O pagamento foi mantido até maio de 2016.

Na folha de pagamento detectaram-se, também, falhas nos registros do DNOCS, como na tempestividade e fidedignidade dos cadastros nos sistemas obrigatórios (Siape e Sisac), e inconsistências nos pagamentos de ativos e inativos.

Apresenta-se no quadro a seguir, um demonstrativo dos quantitativos e valores com as inconsistências detectadas e encaminhadas ao DNOCS (competências: Junho/2014 a Dezembro/2015), e as providências adotadas até o momento da consulta:

Quadro 03 - Relação de Quantitativos e Valores com base nas respostas do DNOCS:

Quantidade de ocorrências encaminhadas ao DNOCS (junho/2014 a dez/2015)	Valor das ocorrências encaminhadas (em R\$)	Quantidade de ocorrências sem informação de providências	Valor das ocorrências sem informação de providências (em R\$)	Valor das ocorrências respondidas (em R\$)	Devolução ao erário informada pelo DNOCS (em R\$)
521	3.701.123,02	14	33.899,48	3.667.223,54	889.571,81

Fonte: exames efetuados pela CGU em 13 de julho de 2016.

Ressalta-se que cabe à CGU analisar as justificativas apresentadas, uma a uma, e emitir pareceres sobre a regularidade de cada situação, lançando-os diretamente no sistema de controle informatizado, para providências por parte das Unidades Prestadoras de Contas.

Controles Internos Administrativos

Examinaram-se a existência e consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas do DNOCS, quanto aos procedimentos implementados e os riscos apresentados.

Para a coleta de dados, encaminhou-se o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) ao Coordenador de Recursos Humanos da CRH/ADM/DNOCS e aplicou-se, “*in loco*”, os questionamentos aos servidores envolvidos na execução de serviços da CRH/ADM e da Coordenadoria Estadual do Ceará.

A avaliação apontou controles internos administrativos inexistentes, ou frágeis, retratando que ainda se encontram em nível inicial de maturidade.

A ausência de estrutura de gestão e controle de demandas judiciais no DNOCS acarretou prejuízos ao erário, como no caso do Processo nº 005797.13.2009.4.05.81.00/10 VF-CE com pagamentos efetuados de 18/11/2010 a 30/09/2013, após o julgamento do Egrégio TRF/5ª Região na APELREEX nº 1.1959, favorável à Autarquia; importando em R\$ 4.257.940,81. Como evidenciado, a reposição ao erário somente foi implementada a partir de outubro de 2015.

Considerando-se a duração e o custo com os processos de reposição, que envolvem a ampla defesa e o contraditório, e, no caso, novas demandas judiciais, o custo para o Estado da falta de organização e controle das atividades da Administração Pública é bastante expressivo.

Ressalta-se o fato de que o DNOCS não realizou estudos para identificação dos riscos relevantes relativos à atividade de gestão de pessoas.

Quanto aos controles internos administrativos sobre a acumulação de cargos públicos, embora o DNOCS tenha ressaltado a importância dessa ação, o fato é que ainda não dispõe de mecanismos de controle eficientes, que sejam capazes de identificar e tratar, tempestivamente, eventuais acumulações de cargos, funções e empregos públicos vedadas pela Constituição Federal.

A adoção “*a posteriori*” de medidas saneadoras da acumulação irregular de cargos públicos ocasiona prejuízos sociais, que são suportados pelos cidadãos usuários de serviços de outros órgãos.



2. 8 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as constatações identificadas pela equipe, aquelas nas quais foi estimada ocorrência de dano ao erário são as seguintes:

2.2.1.2

A ausência de estrutura de gestão e controle de demandas judiciais no DNOCS vem causando prejuízos ao erário. No caso do Processo nº 0005797.13.2009.4.05.81.00/10ª VF-CE, estimados em mais de R\$ 4 milhões.

2.2.1.5

Análise da folha de pagamento, com inconsistências remanescentes.

4.1.1.1

Pagamento sem respaldo contratual por serviços inconclusos no importe de R\$ 713.635,76, bem como utilização de preço unitário superior ao contratado, causando prejuízo no valor de R\$ 15.200,00.

3. Conclusão

Os resultados dos exames desta auditoria anual de contas mostram mais uma vez o grave e reiterado quadro de desestruturação vivido há bastante tempo pelo DNOCS e sem solução até o presente momento.

As análises tecidas no aparato dos controles internos existentes na Instituição deixam evidente o baixo grau de maturidade dos mesmos, o que expõe a gestão da Autarquia a riscos indesejados de ocorrência de desvios e ilegalidades, em prejuízo dos recursos aportados para a execução das políticas públicas a cargo do Departamento.

Neste sentido, a despeito das restrições orçamentárias e financeiras impostas ao DNOCS no exercício de 2015, que evidentemente acarretaram contribuições negativas, verificou-se novamente o baixo alcance de metas físicas e financeiras das ações programáticas finalísticas, com evidente comprometimento do resultado qualitativo da Instituição.

Ainda nesse diapasão, em virtude de uma estrutura de gestão inadequada na área de recursos humanos, principalmente com relação aos mecanismos de controle de decisões judiciais que tratam de benefícios na folha de pagamento de pessoal do DNOCS, constatou-se a ocorrência de várias situações que acarretaram prejuízos financeiros substanciais para a União Federal em decorrência de pagamentos indevidos. Apenas a título ilustrativo, no Processo nº 005797.13.2009.4.05.81.00/10 VF-CE foram desembolsados R\$ 4.257.940,81 sem amparo legal e jurídico.

Aliás, quando o assunto é folha de pagamento de pessoal, o problema é sério. Os exames detectaram inconsistências nos pagamentos a servidores ativos e inativos do DNOCS que podem suscitar prejuízos de elevadas somas, além de outros problemas na tempestividade



e fidedignidade dos cadastros lançados nos sistemas obrigatórios (Siape e Sisac), já abordados em vários exercícios pretéritos, de modo que não são desconhecidos.

Verificou-se também pagamento sem respaldo contratual por serviços inconclusos no importe de R\$ 713.635,76, bem como utilização de preço unitário superior ao contratado, causando prejuízo no valor de R\$ 15.200,00.

Um aspecto novo abordado nesta auditoria diz respeito à gestão correcional do Departamento, cujo trabalho de inspeção realizado pela Corregedoria-Setorial do Ministério da Integração Nacional trouxe à tona uma situação verdadeiramente preocupante nessa área e que requer a adoção de providências estruturais e conjunturais urgentes por parte do poder público, haja vista o elevado risco de prescrição de processos administrativos disciplinares e a consequente impunidade de agentes públicos responsáveis por cometimento de graves irregularidades dentro da Autarquia.

Alerta-se mais uma vez para o processo de envelhecimento e redução da força de trabalho disponível da Autarquia, com os servidores alcançando a idade e o tempo de serviço para se aposentarem, além da inadequada qualificação da força de trabalho disponível.

Deste modo, faz-se necessária a adoção de medidas estruturais para a superação dos problemas detectados há vários anos no DNOCS, que devem ser capitaneados pelo Ministério da Integração Nacional - MI, como órgão supervisor da Autarquia.

Entende-se ainda que a atuação da pasta supervisora deve vir acompanhada da intervenção de outros ministérios que compõem o aparato do governo federal, em especial, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a Casa Civil da Presidência da República e próprio Ministério da Fazenda, em virtude das competências preponderantes afetas a cada um deles nesse processo de recuperação e revitalização do DNOCS, dada a incapacidade demonstrada de o Departamento reagir sozinho para superar os problemas recorrentemente apresentados.



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Conformidade das Peças.

Fato

Conforme análise efetuada no Relatório de Gestão do DNOCS enviado ao TCU em 03/04/2014, verificou-se a ausência/deficiência de conteúdos obrigatórios exigidos na DN-TCU nº 146/2015, Portaria nº 321 - TCU/2015 e nos tópicos de ajuda do sistema e-Contas, conforme a seguir relacionados:

- Item 3.7 - os macroprocessos finalísticos e de apoio do DNOCS não foram mapeados em sua totalidade. Ressalte-se que o DNOCS, por meio do Contrato nº 10/2013, iniciou, em dezembro/2013 o mapeamento dos macroprocessos finalísticos, contudo, os serviços não foram conclusos, mesmo após o fim da vigência do referido contrato, ocorrida em 2015;

- Item 4.3.9 – o texto constante do Relatório de Gestão não contemplou a “Análise crítica da realização da despesa” exigida no tópico específico de ajuda do sistema e-Contas. Ademais, o “Quadro 4.3.9 – Execução da Despesas por Elemento e Subelemento – Despesa por Grupo e elemento de despesa” não apresenta o cabeçalho sugerido pelo Tribunal;

- Item 4.14 – O Relatório de Gestão não apresenta indicadores de desempenho utilizados pelo DNOCS para monitorar o seu desempenho da gestão. A ausência foi justificada pela necessidade de elaboração prévia do Planejamento Estratégico, a definição de metas, segmentos e ações prioritárias e complementares para o atingimento destas metas, ainda não conclusos pela Autarquia;

- Item 5.8 – Não foram consignadas informações sobre a aderência do registro das informações relativas a processos disciplinares aos preceitos estabelecidos na Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, notadamente no que se refere ao prazo de 30 dias para sua inserção no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGUPAD, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam, justificando as desconformidades;

- Item 5.9 – O item não contempla a percepção da própria unidade, representada pelo seu nível estratégico de direção, dos riscos que possam comprometer os objetivos institucionais e da qualidade do funcionamento dos controles internos administrativos.

O Relatório de Gestão menciona que ainda não existem procedimentos implementados, no âmbito do DNOCS, para avaliação dos riscos que poderiam impedir ou prejudicar o cumprimento dos objetivos estratégicos do exercício.

- Item 8.1.1 - o texto constante do Relatório de Gestão não contemplou a Análise Crítica da “Estrutura de pessoal da unidade”.

- Item 9.1 – O DNOCS não apresentou informações sobre o andamento das providências para o atendimento ao determinado no item 9.1.4 do Acórdão nº 2053/2015 – TCU – Plenário, conforme segue:

“9.1.4. apresente, por ocasião do envio do próximo relatório de gestão, informações atualizadas sobre o início da operação da segunda etapa do Perímetro de Irrigação Tabuleiro de Russas;”

No que se refere aos itens acima, foram apresentados, por meio dos Ofícios nº(s) 018/AUDI, datado de 25/04/2016; 036/AUDI, de 16/05/2016 e 040/AUDI, de 17/05/2016, os seguintes esclarecimentos/documentos:

- ITEM 3.7:

“Como foi explicado no texto do Relatório do Gestor/2015 que ora subscrevemos, “Por meio do contrato 10/2013, os serviços técnicos relativos à automação de processos de negócio, que incluem o mapeamento dos macroprocessos finalísticos e de apoio, a execução dos trabalhos relativos ao mapeamento iniciado em dezembro de 2013, prosseguindo em 2014 e paralisado em 2015 em função do fim da vigência do contrato em maio, não foram concluídos, em virtude da não autorização do aditivo pela Procuradoria Federal.”

Complementando os esclarecimentos prestados, informamos que o aditivo de prazo supramencionado não foi autorizado pela Procuradoria por entender não se tratar de serviço continuado. Então, os serviços tiveram continuidade até o limite temporal do Termo Aditivo vigente firmado em 19 de maio de 2014, com vigência de um ano. O contrato 20/2013 tinha uma previsão de gastos de R\$ 20.669.910,00, para uma execução de 5 anos (sessenta meses) e foi executado, do previsto, um valor de R\$ 12.046.098,03 em um período de 24 meses (20 de maio de 2013 – OS/OFB – 001, a 06 de abril de 2015 – OS/OFB-054). Isso acarretou, diretamente, a não conclusão dos trabalhos de mapeamento dos macroprocessos finalísticos e de apoio em sua totalidade, e os referidos conteúdos não foram totalmente concluídos e apresentados.”

Em que pese o esclarecimento apresentado, trata-se de deficiência apontada no relatório de contas do exercício de 2014, que permanece pendente de implementação pela Autarquia, com o agravante de já não possuir suporte de empresa contratada para auxiliar a sua consecução.

- ITEM 4.3.9:

O quadro foi ajustado e foi elaborada a Análise Crítica da realização da despesa, os quais, conforme acordado com a SECEX-CE/TCU, serão encaminhados ao Tribunal para juntada ao processo de Contas da Autarquia após o encerramento desta auditoria.

- ITEM 4.14:

“Pela necessidade de articulação entre os desdobramentos do Planejamento Estratégico Institucional – PEI e a sistematização de indicadores de desempenho, e considerando a fase em que se encontra o PEI, também descrita no Relatório de Gestão, o DNOCS se absteve de implementar indicadores de desempenho institucional. Informamos, no entanto, que, de acordo com Relatório do Gestor:

“Para suprir esta lacuna, o DNOCS tem utilizado planilhas mensais constantes na página do DNOCS e obtidas através do Sistema Tesouro Gerencial

(perspectiva financeira) e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOF, alimentado por técnicos designados para tal.”

Naturalmente concorda-se que tais medidas, apesar de permitir o acompanhamento sistemático das ações orçamentárias do Departamento, não permitem a medição do desempenho articulada nos macroprocessos e que a sistematização de proposta de indicadores de desempenho precisarão ser mais trabalhadas (detalhadas). No entanto, a conclusão deste trabalho está condicionada à existência de recursos humanos e financeiros para procedimentos licitatórios relativos aos macroprocessos e à conclusão do Planejamento Estratégico.”

Trata-se também de deficiência já apontada em relatórios anteriores e ainda pendente de solução pelo DNOCS. De fato, as restrições orçamentárias dos dois últimos exercícios dificultaram a sua solução. Contudo, mesmo com as restrições, o DNOCS sequer indicou alternativas para solucionar a pendência apontada, razão pela qual não acatamos os esclarecimentos apresentados.

- ITEM 5.8:

A Autarquia em que pese provocada, não se manifestou acerca deste item. Ressalte-se que foi verificado descumprimento do prazo de 30 dias para inserção das informações no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGUPAD, conforme tratado em item específico deste Relatório de Auditoria.

ITEM 5.9:

“Como todos os órgãos da administração pública brasileira, o Departamento está sujeito a riscos clássicos como os contingenciamentos, a liberação de limites orçamentários e financeiros ao final do exercício, a insuficiência de recursos humanos para a execução dos trabalhos, dentre outros já amplamente descritos no Relatório.

Há que se considerar, também, que a questão da apuração de riscos e controles internos constitui-se em desafio para a maioria das instituições públicas, inclusive pelo período de incertezas que se encontra o Estado Brasileiro e o DNOCS não foge à regra.

Nesse ambiente cada vez mais complexo e em constante mutação, um dos grandes desafios para a administração pública é melhorar a forma de administração dos bens e recursos públicos e a abordagem de gestão de riscos é uma importante ferramenta para responder a este desafio contínuo, resultando em melhorias na qualidade dos serviços públicos e a eficácia das políticas públicas e apoiando o diálogo entre cidadãos e o Serviço Público.

No caso do DNOCS, no entanto, e de acordo com o citado relatório:

“A alta administração vem demonstrando preocupação e sensibilização quanto à gestão dos controles internos e avaliação de riscos institucional.

Uma avaliação formal quanto a qualidade e suficiência dos controles internos requer estudos e trabalhos de administração e de auditoria que não puderam ser desenvolvidos ao longo do ano, devido as condições de insuficiência de recursos humanos e financeiros.

Assim, ainda não existem procedimentos implementados, no âmbito do DNOCS, para avaliação dos riscos que poderiam impedir ou prejudicar o cumprimento dos objetivos estratégicos do exercício.”



Entende-se, pelo acima exposto, que, apesar de considerado tema importante e necessário ao melhor desempenho da administração, a implementação de sistema de gestão de riscos no DNOCS ainda não pode ser adotado devido à falta de mapeamento dos macroprocessos finalísticos e de apoio da instituição, objetivos e estratégias definidos e hierarquizados, também já descritos em itens anteriores.”

A avaliação dos controles internos compôs o escopo deste trabalho de auditoria anual de Contas da Autarquia. Conforme tratado em item específico deste relatório, tais controles se mostraram deficientes e, em determinadas áreas, até mesmo inexistentes. O fortalecimento de seus controles internos deve ser priorizado pela Autarquia como forma de inibir desvios de conduta e de recursos públicos, razão pela qual não foram acatados os esclarecimentos apresentados.

- ITEM 8.1.1:

A Análise Crítica foi elaborada pelo DNOCS e será encaminhada, após o encerramento desta auditoria, ao Tribunal de Contas da União para juntada ao processo da Autarquia, conforme acordado com a SECEX-CE/TCU.

- ITEM 9.1

Por meio do Despacho nº 594/DP-DNOCS, de 13/05/2016, o Diretor-Substituto de Desenvolvimento Tecnológico e Produção apresentou a seguinte informação tratando do início da operação da segunda etapa do Perímetro de Irrigação Tabuleiro de Russas:

“Apesar da conclusão das obras referentes à implantação da 2ª Etapa do Projeto Público de Irrigação do Tabuleiro de Russas terem sido concluídas, existem algumas situações que impedem a efetiva ocupação e operação daquela etapa do Projeto.

Tais situações são:

*1) Os trabalhos de Regularização Fundiária: Unificação da área do Projeto, Georreferenciamento, Titulação de Lotes, dentre outras se encontram em andamento desde o dia 24 de setembro de 2015, data em que foi publicada a Portaria nº 269/DG/CRH, designando uma Comissão no fito de dar continuidade aos trabalhos de Regularização Fundiária dos Projetos Irrigados Jaguaribe Apodi, Jaguaretama, Morada Nova e **Tabuleiro de Russas.***

2) O fato mais impeditivo para a operação da 2ª etapa do Projeto está na total insuficiência hídrica a partir do ano de 2014 devido à falta de recarga da principal fonte hídrica do Projeto, Açude Castanhão.

A Licença de Operação será solicitada ao órgão competente em tempo oportuno para a operação da área.”.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Inexistência de Coordenador responsável pela gestão do Sistema CGU-PAD no âmbito da Autarquia, bem como para supervisão das atividades da CCAC.

Fato

Conforme consulta efetuada no sítio <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad/cgu-pad-nos-orgaos>, constata-se que o DNOCS não possui servidor



responsável pela gestão do Sistema CGU-PAD, contrariando as disposições contidas na Portaria CGU nº 1.043/2007, em seu artigo 3º, *in verbis*:

" Art. 3º Os Ministérios devem designar um coordenador para ser o responsável pelo cumprimento das disposições desta Portaria nos órgãos e entidades do âmbito de sua Pasta.

.....

§ 2º O coordenador mencionado no caput deste artigo indicará ao órgão central um servidor ou empregado que será o administrador principal do CGU-PAD no órgão."

Releva informar que esta constatação já foi objeto de tratamento nas contas dos exercícios de 2013 e 2014, não tendo sido adotadas providências efetivas para o seu saneamento.

Ressalte-se que a atual Comissão de Controle e Acompanhamento de Processos na Área de Correição – CCAC foi constituída por meio da Portaria nº 309 DG/CRH, de 10/09/2014, do Diretor-Geral do DNOCS, sendo composta por servidores efetivos da Autarquia e subordinada diretamente ao dirigente máximo da Autarquia.

Com efeito, a CCAC não integra a atual estrutura organizacional do DNOCS, constante do Regimento Interno da Autarquia instituído pela Portaria nº 48, de 11/01/2007, do Ministro da Integração Nacional.

Verificou-se, ainda, que referida comissão realiza suas atribuições de correição previstas na Portaria nº 309 DG/CRH sem nenhuma supervisão de um Coordenador para monitoramento e revisão dos trabalhos.

Instado a se pronunciar acerca da inexistência de servidor responsável pela gestão do Sistema CGU-PAD, foi encaminhado, por meio do Ofício nº 038/AUDI, de 17/0/2016, o Despacho s/n, de 16/05/2016, da Chefe do Gabinete do DNOCS, com a seguinte manifestação:

"O Ministério da Integração não nos enviou a formalização da designação, apesar da solicitação feita em 19/01/2016 (anexo 1)"

Em que pese as providências adotadas, ainda não foi concretizada a nomeação do Coordenador responsável.

Ademais, a CCAC teve seu quadro de pessoal reduzido de 11 (onze) para apenas cinco servidores.

A propósito, impende mencionar que a Corregedoria-Geral da União realizou inspeção correcional no DNOCS, com o objetivo de analisar os procedimentos disciplinares e a estrutura da área correcional da autarquia e demais atividades referentes ao Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, nos termos do Programa de Trabalho elaborado pela Corregedoria-Setorial do Ministério da Integração Nacional, o que culminou com a elaboração do Relatório de Inspeção nº 39/2015, de 28/08/2015.

Conforme referido Relatório, a condução da matéria disciplinar, no âmbito do DNOCS, não é desenvolvida a contento, haja vista as situações a seguir:

a) excessivo número de apurações pendentes de instauração decorrentes de Relatórios de Auditoria da SFC, determinações do Tribunal de Contas da União e recomendações de relatório de inspeção correcional anterior;



- b) recorrência da impossibilidade de responsabilização administrativa em virtude da configuração da prescrição;
- c) longa duração da fase de inquérito, resultando, várias vezes, em procedimentos inconclusivos ou nulos;
- d) carência de estrutura física e de apoio adequado para o funcionamento da área disciplinar;
- e) inexistência de correto juízo de admissibilidade, resultando em instauração de procedimentos prescritos e outros que não guardam relação com a matéria correcional;
- f) fornecimento de diárias para deslocamento das comissões, para prática de atos que poderiam ser realizados perfeitamente na sede do órgão, em Fortaleza/CE.

Ressalte-se que após a inspeção correcional, a Corregedoria-Geral da União vem realizando ação correcional extraordinária na Autarquia com o objetivo de sanear as questões que impactam na gestão correcional do DNOCS, bem como ensinar uma capacitação prática dos servidores que atuam na área.

Causa

Falta de indicação de Coordenador para o atendimento das disposições constantes da Portaria CGU nº 1.043/2007, bem como inexistência no Regimento Interno do DNOCS de estrutura responsável pela atividade de correição da Autarquia.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item, em que pese ter sido dado conhecimento por meio do Ofício nº 16.006/2016/NAC3/CE/Regional/CE-CGU, de 06/09/2016.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo 'fato'.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar medidas efetivas que tenham por objetivo a criação de Corregedoria Seccional própria, via alteração da estrutura organizacional do DNOCS, para o trato dos assuntos disciplinares, com atribuição formal para tanto, com vistas a maior sistematização de tal área e fomento ao maior controle, eficácia e condução qualitativa dos procedimentos.

Recomendação 2: Assegurar a composição dessa Corregedoria Seccional com servidores qualificados para o desempenho de atividades de correição, bem como das comissões disciplinares, a fim de evitar possíveis declarações de nulidade.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Processos pendentes de juízo de admissibilidade ainda sem registro no sistema CGU-PAD ou registrados em prazos superiores a 30 (trinta) dias e gerando prescrição das penalidades por falta de atuação da CCAC.

Fato



O item 4.5.1 do Relatório de Inspeção nº 39/2015, da Corregedoria-Geral da União, identificou a existência de um grande número de procedimentos correccionais pendentes de instauração ou mesmo prescritos sem o devido controle da CCAC.

Vale ressaltar que após a referida inspeção correccional, a Corregedoria-Geral da União vem coordenando uma ação correccional extraordinária na Autarquia, com o objetivo de sanear as impropriedades apontadas no referido Relatório de Inspeção.

Assim, já foi registrado um número bem significativo de processos no Sistema CGU-PAD. Vale dizer que o art. 1º, § 3º, da Portaria CGU nº 1.043/2007, disciplina que o registro das informações relativas aos processos disciplinares no sistema deve ocorrer no prazo máximo de trinta dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam.

A situação de descaso para com a regra em comento do normativo foi tamanha, que o prazo médio de atraso para registro no sistema da CGU foi de 1.563 dias, tomando-se a data de ciência do fato como parâmetro, conforme se verifica no quadro adiante:

Quadro 04 - Extrapolação do prazo para inserção no Sistema CGU-PAD

Nº ORDEM	Nº DO PROCESSO	DATA DE INCLUSÃO NO CGU-PAD	DATA DA CIÊNCIA FATO	DIAS EM ATRASO
1	59400.000138/2011-18	16/12/2015	11/01/2011	1800
2	59400.000270/2016-26	26/01/2016	27/05/2010	2070
3	59400.000275/2016-59	26/01/2016	27/05/2010	2070
4	59400.000280/2016-61	26/01/2016	27/05/2010	2070
5	59400.001057/2012-16	28/12/2015	23/04/2012	1344
6	59400.001659/2011-84	28/12/2015	20/04/2011	1713
7	59400.002706/2008-10	25/01/2016	04/12/2009	2243
8	59400.003179/2011-58	28/12/2015	10/08/2010	1966
9(*)	59400.003932/2006-48	28/12/2015	23/12/2015	5
10	59400.004962/2012-10	28/12/2015	30/08/2012	1215
11	59400.005550/2015-40	17/12/2015	31/12/2010	1812
12	59400.005578/2015-87	17/12/2015	31/12/2015	-14
13	59400.005583/2015-90	18/12/2015	01/12/2012	1112
14	59400.005588/2015-12	18/12/2015	31/12/2012	1082
15	59400.005611/2015-79	22/12/2015	31/12/2013	721
16	59400.005615/2015-57	22/12/2015	31/12/2013	721
17	59400.005628/2012-83	22/09/2015	01/12/2011	1391
18	59400.006102/2011-30	28/12/2015	04/10/2011	1546
19	59402.001103/2012-59	23/09/2015	04/06/2012	1206
20	59421.000014/2012-67	28/12/2015	19/10/2012	1165
21	59400.000231/2012-03	29/12/2015	27/04/2012	1341
22	59400.000271/2016-71	26/01/2016	27/05/2010	2070
23	59400.000276/2016-01	26/01/2016	27/05/2010	2070
24	59400.000281/2016-14	26/01/2016	27/05/2010	2070
25	59400.001685/2012-93	28/12/2015	23/04/2012	1344
26	59400.002729/2012-01	30/12/2015	27/04/2012	1342
27	59400.003180/2011-82	28/12/2015	17/03/2015	286
28	59400.004208/2013-61	28/12/2015	01/08/2014	514
29	59400.005255/2012-41	28/12/2015	02/10/2012	1182



30	59400.005551/2015-94	17/12/2015	31/12/2010	1812
31	59400.005579/2015-21	17/12/2015	31/12/2011	1447
32	59400.005584/2015-34	18/12/2015	31/12/2012	1082
33	59400.005589/2015-67	18/12/2015	31/12/2012	1082
34(*)	59400.005616/2015-00	28/12/2015	22/12/2015	6
35	59400.005726/2012-11	28/12/2015	19/10/2012	1165
36	59400.007043/2007-31	28/12/2015	29/01/2010	2159
37	59402.001337/2013-87	22/09/2015	20/06/2013	824
38	59402.003418/2012-31	23/09/2015	27/11/2012	1030
39	59400.000267/2016-11	26/01/2016	27/05/2010	2070
40	59400.000272/2016-15	26/01/2016	27/05/2010	2070
41	59400.000277/2016-48	26/01/2016	27/05/2010	2070
42	59400.000282/2016-51	26/01/2016	27/05/2010	2070
43	59400.000341/2016-91 (Proc em ref. 59400.001779/2013-43)	24/09/2015	12/07/2006	3361
44	59400.000346/2016-13 (proc em ref. 59400.005241/2011-46)	24/09/2015	18/08/2011	1498
45	59400.000351/2016-26 (proc em ref. 59403.000810/2006-70)	28/09/2015	05/09/2006	3310
46	59400.001423/2012-29	22/09/2015	27/04/2012	1243
47	59400.002271/2015-24	30/12/2015	03/06/2015	210
48	59400.002732/2012-16	28/12/2015	23/05/2012	1314
49	59400.004446/2003-02	25/01/2016	01/01/2006	3676
50	59400.005270/2011-16	22/09/2015	02/09/2011	1481
51	59400.005552/2015-39	17/12/2015	31/12/2010	1812
52	59400.005580/2015-56	18/12/2015	31/12/2011	1448
53	59400.005585/2015-89	18/12/2015	31/12/2012	1082
54	59400.005612/2015-13	22/12/2015	31/12/2011	1452
55	59400.005879/2012-68	22/09/2015	03/08/2012	1145
56	59402.000176/2013-12	22/09/2015	27/12/2012	999
57	59402.001957/2012-35	22/09/2015	13/09/2012	1104
58	59400.000268/2016-57	26/01/2016	27/05/2010	2070
59	59400.000273/2016-60	26/01/2016	27/05/2010	2070
60	59400.000278/2016-92	26/01/2016	27/05/2010	2070
61	59400.000283/2016-03	26/01/2016	27/05/2010	2070
62	59400.000285/2016-94	26/01/2016	07/05/2010	2090
63	59400.000444/2012-27	28/12/2015	01/04/2012	1366
64	59400.001514/2012-64	28/12/2015	23/04/2012	1344
65	59400.002466/2013-11	22/09/2015	04/06/2013	840
66	59400.003139/2010-25	16/12/2015	03/02/2011	1777
67	59400.003728/2011-94	25/01/2016	15/06/2011	1685
68	59400.004799/2012-95	28/12/2015	14/08/2012	1231
69	59400.005581/2015-09	18/12/2015	31/12/2011	1448
70	59400.005586/2015-23	18/12/2015	31/12/2012	1082
71	59400.005613/2015-68	22/12/2015	31/12/2012	1086
72	59400.005906/2009-05	16/12/2015	04/06/2010	2021
73	59400.007123/2011-72	28/12/2015	03/11/2011	1516



74	59402.000469/2013-91	23/09/2015	27/12/2013	635
75	59402.002581/2012-86	28/12/2015	04/06/2012	1302
76	59412.000134/2013-54	28/12/2015	11/06/2013	930
77	59400.001779/2013-43	24/09/2015	12/07/2006	3361
78	59400.000269/2016-00	26/01/2016	27/05/2010	2070
79	59400.000274/2016-12	26/01/2016	27/05/2010	2070
80	59400.000279/2016-37	26/01/2016	27/05/2010	2070
81	59400.000284/2016-40	26/01/2016	27/05/2010	2070
82	59400.000343/2016-80 (proc em ref. 59400.001460/2011-56)	22/09/2015	12/09/2008	2566
83	59400.000348/2016-11 (proc em ref. 59400.007040/2012-64)	29/09/2015	17/09/2007	2934
84	59400.001038/2013-62	28/12/2015	01/09/2013	848
85	59400.001533/2012-91	22/09/2015	24/02/2012	1306
86	59400.002635/2015-76	30/12/2015	24/06/2015	189
87	59400.003817/2015-64	30/12/2015	15/05/2012	1324
88	59400.004872/2002-57	05/01/2016	26/08/2002	4880
89	59400.005549/2015-15	17/12/2015	31/12/2007	2908
90	59400.005577/2015-32	17/12/2015	31/12/2011	1447
91 (*)	59400.005582/2015-45	18/12/2015	31/12/2015	-13
92	59400.005587/2015-78	18/12/2015	31/12/2012	1082
93	59400.005614/2015-11	22/12/2015	31/12/2012	1086
94	59400.005622/2012-14	28/12/2015	11/10/2012	1173
95	59400.005906/2011-11	16/12/2015	27/09/2011	1541
96	59400.008345/2009-98	28/12/2015	09/11/2009	2240
97	59402.000789/2013-41	22/09/2015	08/08/2012	1140
98	59402.003001/2012-78	23/09/2015	30/10/2012	1058
99	59404.000076/2008-09	25/09/2015	19/09/2006	3293
Tempo Médio				1.563

(*) Datas de ciência das supostas irregularidades pela autoridade responsável pelas instaurações, inseridas no CGU-PAD, estão possivelmente incorretas, tendo em vista que se referiram a irregularidades ocorridas nos exercícios de 2006 e 2012, respectivamente.

Fonte: Relação de processos pendentes de juízo de admissibilidade apresentada pela Comissão de Controle e Acompanhamento de Processos na Área de Correição – CCAC, atualizada até o dia 18/04/16, e consulta ao Sistema CGU-PAD.

Outrossim, ficou definido que cinco servidores da CCAC realizariam, com supervisão e acompanhamento da CGURegional/CE, o juízo de admissibilidade de todos os processos da unidade pendentes de análise.

De posse da relação de processos pendentes de juízo de admissibilidade elaborada pela CCAC, atualizada até o dia 18/04/2016, que apresentou um total de 147 (cento e quarenta e sete), e após consulta ao sistema CGU-PAD, verificaram-se os seguintes fatos:

I) existência de vinte processos que ainda se encontram pendentes de registro no Sistema CGU-PAD

Quadro 05 - Processos disciplinares pendentes de registro no Sistema CGU-PAD

Nº ORDEM	Nº DO PROCESSO	SERVIDOR
----------	----------------	----------



1	59400.000344/2016-24 (proc em ref. 59400.004084/2010-71)	728282
2	59400.000349/2016-57 (proc em ref. 59400.000076/2008-09)	728282
3	59402.003359/2012-09	728282
4	59400.002768/2015-42	728282
5	59400.000321/2016-10	178947
6	59401.00470/2013-26	178947
7	59400.005267/2012-75	178947
8	59400.000342/2016-35	178947
9	59400.003490/2010-16; 59400.000956/2011-11; 59400.007016/2011-44; 59400.001961/2012-13; 59400.002605/2011-36	0728284
10	59400.005617/2015-11	0728284
11	59400.007110/2010-23; 59400.004130/2001-12	0728284
12	59403.001018/2009-85	0728284
13	59400.000347/2016-68 (proc em ref. 59400.001458/2012-64)	0728360
14	59400.005515/2015-57	0728360
15	59400.005555/2015-94	0728360
16	59400.005619/2015-00	0728360
17	59400.000643/2008-19	0728360
18	59400.001762/2006-47	0728360
19	59400.003151/2009-04; 59400.004161/2008-78; 59400.002701/2008-88	0732326
20	59412/000555/2012-12	0732326

Fontes: Relação de processos pendentes de juízo de admissibilidade apresentada pela CCAC, atualizada até o dia 18/04/16 e consulta ao sistema CGU-PAD.

II) existência de processos ainda não distribuídos para os servidores, para a análise de admissibilidade

Quadro 06 - Processos ainda não distribuídos para os servidores para a análise de admissibilidade.

Nº ORDEM	PROCESSO	LOCALIZAÇÃO INFORMADA	SERVIDOR
1	59400.000444/2012-27	-	0728360
2	59400.003139/2010-25	PR FEDERAL	0728360
3	59400.005515/2015-57	NAO CONSTA	0728360
4	59400.005581/2015-09	AUDI	0728360
5	59400.005586/2015-23	AUDI	0728360
6	59400.005613/2015-68	AUDI	0728360
7	59400.005619/2015-00	NAO CONSTA	0728360
8	59400.001779/2013-43	GAB/DG	0728360



9	59400.000277/2016-48	-	0728284
10	59400.003490/2010-16, 59400.000956/2011-11, 59400.007016/2011-44, 59400.001961/2012-13, 59400.002605/2011-36	-	0728284
11	59400.005552/2015-39	AUDI	0728284
12	59400.005585/2015-89	AUDI	0728284
13	59400.005612/2015-13	AUDI	0728284
14	59400.005617/2015-11	NÃO CONSTA	0728284
15	59400.005104/2014-54	-	0728284
16	59400.005580/2015-56	AUDI	0728284
17	59400.001458/2010-04	GAB/DG	0728284
18	59400.000276/2016-01	AUDI	178947
19	59400.004208/2013-61	-	178947
20	59400.005551/2015-94	AUDI	178947
21	59400.005579/2015-21	AUDI	178947
22	59400.005584/2015-34	AUDI	178947
23	59400.005589/2015-67	AUDI	178947
24	59400.005616/2015-00	AUDI	178947
25	59400.005267/2012-75	-	178947
26	59401.00470/2013-26	CRL	178947
27	59400.005241/2011-46	GAB/DG	178947
28	59403.000810/2006-70	GAB/DG	178947
29	59400.006817/2008-97	GAB/DG	178947
30	59400.005550/2015-40	AUDI	0728282
31	59400.005578/2012-87	AUDI	0728282
32	59400.005583/2015-90	AUDI	0728282
33	59400.005588/2015-12	AUDI	0728282
34	59400.005615/2015-57	AUDI	0728282
35	59400.005611/2015-79	AUDI	0728282
36	59402.003359/2012-09	-	0728282
37	59402.001420/2007-16	GAB/DG	0728282
38	59400.001247/2005-04	-	0728282
39	59400.000274/2016-12	AUDI	0732326
40	59400.001038/2013-62	-	0732326
41	59400.001533/2012-91	GAB/DG	0732326
42	59400.003151/2009-04	-	0732326
43	59400.004161/2008-78	-	0732326
44	59400.002701/2008-88	-	0732326



45	59400.004872/2002-57	COORDENAÇÃO DE OBRAS	0732326
46	59400.005549/2015-15	AUDI	0732326
47	59400.005577/2015-32	AUDI	0732326
48	59400.005582/2015-45	AUDI	0732326
49	59400.005587/2015-78	AUDI	0732326
50	59400.005614/2015-11	AUDI	0732326
51	59400.004084/2010-71	GAB/DG	0732326
52	59400.000076/2008-09	-	0722326

Fontes: Relação de processos pendentes de juízo de admissibilidade apresentada pela CCAC, atualizada até o dia 18/04/16.

Ressalte-se a possibilidade de que parte desses processos tenha se extraviado, diante do tempo transcorrido e da falta de infraestrutura adequada da CCAC, além do risco de prescrição da pretensão punitiva por parte da Administração.

Em atendimento a solicitação de auditoria, foi encaminhado, por meio do Ofício nº 038/AUDI, de 17/05/2016, o Despacho s/n, de 16/05/2016, da Chefe do Gabinete do DNOCS, com a seguinte manifestação:

*“Anexo 5. A equipe da força tarefa está elaborando a Nota Técnica que subsidiará juízo de admissibilidade por parte da autoridade máxima, em aproximadamente 147 processos, distribuídos entre 5 servidores. Vale ressaltar que a **aba de processos pendentes de instauração** é recente, no sistema CGU PAD, bem como o prévio juízo de admissibilidade.”*

O documento constante do mencionado “Anexo 5” refere-se a “Relatório Parcial dos Trabalhos Efetuados/DNOCS/2016 por Força da Portaria nº 30 de 04/02/2016”.

Referido Relatório, datado de 11/05/2016 e elaborado por servidora da CCAC, matrícula Siape nº 0732326, contemplou a análise de admissibilidade de dezesseis dos 29 (vinte e nove) processos que a princípio seriam distribuídos para a servidora, sendo que em três inexistiu manifestação conclusiva quanto a sua admissibilidade [Processos nº(s) 59400.007040/2012-64; 59400.000274/2016-12 e 59400.005587/2015-78].

Vale salientar que apenas dois dos quatorze processos (59400.001038/2013-62 e 59400.005587/2015-78) constante do quadro acima, que ainda não haviam sido distribuídos para a servidora de matrícula Siape nº 0732326, foram contemplados no mencionado Relatório Parcial, fato que poderia ensejar que os demais processos não tenham sido sequer localizados.

Quanto à justificativa da aba de processos pendentes de instauração ser recente no CGU-PAD, não se vislumbra sua pertinência para justificar qualquer situação imprópria ou irregular apontada no trabalho de inspeção correcional.

Não se concebe como razoável que a CCAC não tenha adotado nenhuma ação apuratória em processos que estavam sob sua responsabilidade há até treze anos. Ademais, a Portaria CGU nº 1.043/2007 é muito clara e não deixa margem para dúvidas no tocante aos prazos para registro das informações relativas aos processos disciplinares, bem como zelo pela integralidade, disponibilidade e confidencialidade das informações registradas no Sistema CGU-PAD, conforme disciplina estabelecida nos arts. 4º e 5º.



Portanto, a falta de atuação da CCAC apurada pelo trabalho de inspeção correcional realizado no DNOCS vem contribuindo para a prescrição de processos e consequente impunidade de agentes públicos responsáveis por cometimento de graves irregularidades dentro da Autarquia.

A título de exemplo, dos treze processos em que a servidora de matrícula Siape nº 0732326 efetivamente efetuou análise de admissibilidade, conforme retro mencionado relatório encaminhado a esta CGU–Regional/CE, foi considerado juízo de admissibilidade negativo para seis em razão do instituto da prescrição.

Registre-se ainda que, antes da ação correcional da Corregedoria-Geral da União, a CCAC não mantinha sequer um mínimo controle do quantitativo e localização dos processos pendentes de inscrição no CGU-PAD.

Ademais, por meio do Ofício nº 043/AUDI, de 20/05/2016, foram encaminhadas manifestações apresentadas pelos servidores de matrícula Siape nº(s) 0728282 e 0728284, conforme segue:

“Retorno o processo em epigrafe, com as informações solicitadas.

I – Processos que ainda se encontram pendentes de registro no sistema CGU/PAD; Informo que todos esses processos relacionados que estão na minha carga, já foram atualizados, ou seja, foram lançados no CGU/PAD.

III – Processos ainda não distribuídos para os servidores para análise de admissibilidade, fato que corrobora para a prescrição das penalidades: informo que todos os processos relacionados na minha carga, todos já se encontram com esta servidora, com exceção dos processos 59402.003359/2012-09, 59402.001420/2007-16 e 59400.001247/2005-04, que estão com a servidora Siape nº 178947.”

“Conforme solicitado no processo em epigrafe, temos a informar que;

I – Os processos que ainda se encontram pendentes no sistema CGU-PAD, foram devidamente registrados. Proc. Nº 59400.001961/2012-13 (principal): (59400.003490/2010-16; 59400.000956/2011-11; 59400.007016/2011-44; 59400.002605/2011-36) 59403.001018/2009-85 não consta no sistema de protocolo unificado do DNOCS os processos: 59400.005617/2015-11 e 59400.007110/2010-23; 59400.004130/2001-12. (SIC)

II – Quanto aos processo não distribuídos para o servidor que esta subscreve para análise de admissibilidade foram: 59400.000277/2016-48; 59400.005104/2014-54; 59400.003490/2010-16; 59400.000956/2011-11; 59400.007016/2011-44; 59400.002605/2011-36; encontra-se na secretaria da CCAC e não foram entregues para a análise; os processos 59400.005552/2015-39; 59400.005585/2015-89; 59400.005612/2015-13; 59400.005580/2015-56 encontram-se em análise, o processo, 59400.005104/2014-54 não foi localizado no sistema de protocolo unificado do DNOCS, o processo 59400.1458/2010-04 encontra-se no Gab. do DG porém não foi localizado” (SIC)

Tais esclarecimentos apenas reforçam a situação caótica que se encontra o setor de correição da Autarquia, já que vários processos pendentes de instauração identificados pela Corregedoria-Geral da União não foram sequer localizados ou inscritos no Sistema CGU-PAD, tampouco foram concluídos os juízos de admissibilidade de alguns.



Causa

Deficiência na atuação da Comissão de Controle e Acompanhamento de Processos na Área de Correição – CCAC devido a carência de pessoal e estrutura física e de apoio adequado para o funcionamento da área disciplinar, bem como a inexistência no Regimento Interno do DNOCS de estrutura responsável pela atividade de correição da Autarquia.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item, em que pese ter sido dado conhecimento por meio do Ofício nº 16.006/2016/NAC3/CE/Regional/CE-CGU, de 06/09/2016.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo 'fato'.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar a imediata localização dos processos pendentes de distribuição aos servidores, bem como as respectivas análises de admissibilidade e consequente abertura dos Processos Administrativos Disciplinares, quando for o caso, de forma a minimizar as prescrições das penalidades passíveis de imputação.

Recomendação 2: Cadastrar, tempestivamente, no Sistema de Gestão de Processos Administrativos Disciplinares (CGU/PAD), desenvolvido por esta CGU, os processos disciplinares relativos a essa unidade, cuja obrigatoriedade foi estabelecida pela Portaria CGU nº 1.043, de 25 de julho de 2007.

Recomendação 3: Averiguar as responsabilidades dos agentes que contribuíram para os atrasos injustificados de procedimentos administrativos apuratórios pendentes de instauração e consequente prescrição das penalidades por falta de atuação da CCAC.

1.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos sistemas de Controles internos do DNOCS.

Fato

A análise dos controles internos administrativos adotados por um órgão ou entidade pública tem como propósito avaliar a qualidade e suficiência dos mesmos com vistas a garantir que os objetivos estratégicos da organização sejam atingidos, considerando os seguintes componentes: a) ambiente de controle; b) avaliação de risco; c) atividades de controle; d) informação e comunicação; e e) monitoramento.

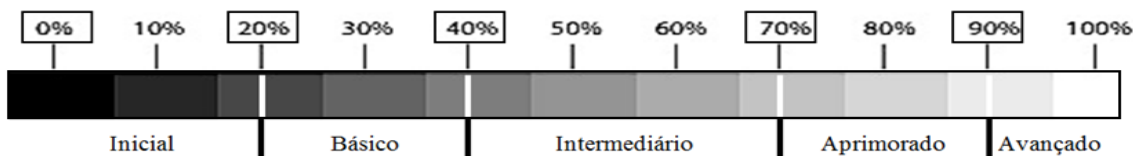
A responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar os controles internos para assegurar os objetivos mencionados é da administração do órgão ou entidade pública, cabendo à auditoria interna ou ao órgão de controle interno da organização avaliar a qualidade desses controles.



Para verificar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pelo DNOCS, questionou-se o gestor acerca da existência e funcionamentos dos controles que compõem cada componente do sistema, mediante a aplicação do Questionários de Avaliação de Controles Internos (QACI), estruturado em observância aos componentes e elementos integrantes do Modelo Coso I.

Ressalta-se que a cada questionamento aplicado foram atribuídos índices de maturidade das atividades de acordo com os resultados dos procedimentos de avaliação dos controles internos, conforme esquema abaixo:

Figura 1 – Escala de maturidade de controles internos



Fonte: Acórdãos TCU Plenário nº 2.467/13, 568/14 e 476/15.

Adicionalmente esta equipe realizou testes para avaliar a confiabilidade das respostas e construir uma visão adequada da entidade auditada, realizando para isto análise documental; revisão de normas, pesquisas e trabalhos técnicos sobre o tema, entrevistas com servidores e verificação *in loco* dos controles nos processos, identificando assim as seguintes situações:

a) Ambiente de Controle

O ambiente de controle estabelece a fundação para o sistema de controle interno da entidade, fornecendo disciplina e estrutura fundamental. Deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto (Resolução nº 1.135/2008 do Conselho Federal de Contabilidade).

Os fatores que compõem o ambiente de controle incluem integridade e valores éticos, competência das pessoas, maneira pela qual a gestão delega autoridade e responsabilidades, estrutura de governança e organizacional, o “perfil dos superiores” (ou seja, a filosofia da direção e o estilo gerencial), as políticas e práticas de recursos humanos, etc.

Nesse sentido, a aplicação dos testes de controle neste componente resultou na identificação de um índice de 31,1%, caracterizando o ambiente de controle como “Básico”, sendo verificado que a Autarquia precisa desenvolver um comprometimento com a integridade e valores éticos na instituição. Citam-se como evidenciações os seguintes aspectos:

- foi criada uma comissão de ética por meio da Portaria nº 88 DG/CRH, de 18/03/2014, mas tal comissão somente existe no papel, não tendo apresentado produtos para disseminação de valores e condutas na Autarquia. Ademais, a atuação da comissão é prejudicada devido seus integrantes exercerem diversas funções nas suas respectivas unidades de trabalho;
- não houve deliberação ou aprovação formal de um código de ética ou de conduta na entidade;

- o DNOCS não mantém políticas para retenção de seus quadros, com objetivos claros de avaliação e orientação, ou recompensas meritórias baseadas em avaliações de desempenho;
- não foram detectadas métricas, incentivos ou recompensas pelo desempenho na estrutura da Autarquia;
- a organização não executa avaliação de terceirizados desde 2014, embora tenham sido apresentados formulários para avaliação formal de desempenho de pessoal terceirizado;
- não existem processos de avaliação de desempenho da conduta de seus servidores;
- não foram detectados mecanismos (normativos, fluxos, rotinas, parâmetros) para comunicar as responsabilidades pelo controle interno, obrigar os indivíduos mantenedores de responsabilidades e/ou autoridades na estrutura da Autarquia a prestar contas sobre esse controle e implementar ações corretivas conforme necessário.

Cumprir esclarecer as deficiências da gestão de pessoal no DNOCS, já relatado na Auditoria de Contas do exercício 2014, relatório nº 201503422, em que é apontado que a força de trabalho, da forma que se apresenta, não atende, satisfatoriamente, às demandas atuais atribuídas ao DNOCS, conforme afirmação que se repete em diversos pontos do Relatório de Gestão deste ano, principalmente qualitativamente.

Ademais, a avaliação de desempenho aplicada aos servidores da Autarquia é utilizada para apenas cumprimento de formalidade, haja vista que tais avaliações não refletem o real desempenho funcional, sendo sempre avaliados com a pontuação máxima. Tal prática, ratificada em entrevistas realizadas, não caracteriza a avaliação individual do servidor como uma ferramenta de gestão, capaz de identificar necessidades de capacitação ou até mesmo readequação de funções e/ou atividades.

b) Avaliação de Risco

Avaliação de risco é o processo de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade, para determinar uma resposta apropriada.

A aplicação dos testes de controle neste componente resultou na identificação de um índice de 8,3%, caracterizando-o como “Inicial”, visto que não há identificação clara dos processos críticos incidentes na Autarquia, além de não existir um diagnóstico ou metodologia para avaliação dos riscos na Unidade, sob os seguintes aspectos:

- identificação da probabilidade de ocorrência desses riscos;
- adoção de medidas para mitigar o risco;
- definição dos níveis do risco (operacional de informações, etc.);
- mensuração e classificação em escala de prioridades.

Por oportuno, é importante lembrar que a ausência de uma política de gerenciamento de riscos impede a formação de uma base para o desenvolvimento de estratégias para tratamento dos riscos identificados (resposta a risco), de maneira a diminuir a probabilidade de sua ocorrência e/ou a magnitude de suas consequências.

Citam-se como evidências as seguintes questões relativas a avaliação de risco no DNOCS:

- o planejamento estratégico encontra-se em desenvolvimento, não havendo uma divulgação e promoção ampla, de modo que todos na organização tenham consciência e uma clara compreensão de como devem atuar para concretizá-lo;



- o planejamento e gestão estratégica em desenvolvimento não promoveram, até o momento, desdobramento em planos táticos e operacionais, de forma a se chegar aos objetivos no nível de atividades (divisões, processos e operações);
- não existem, dentro da gestão estratégica, mecanismos de medir o progresso, a qualidade e o desempenho desejados, incluindo indicadores de desempenho;
- não existem políticas corporativas de gestão de riscos na entidade;
- a organização não possui mecanismos capazes de identificar e avaliar os riscos de fraudes e atos de corrupção cometidos por servidores ou prestadores de serviços terceirizados, tais como aqueles relacionados a possível perda de ativos;
- a entidade não mantém processos de identificação de riscos, não tendo sido evidenciado estratégias para o monitoramento de mudanças ou para a adoção de ações para a mitigação dos riscos.

c) Atividades de Controle

Atividades de Controle são as ações desenvolvidas por políticas que contribuem para assegurar que os riscos sejam geridos em níveis aceitáveis de ocorrência, pela sua mitigação ou eliminação.

Esses procedimentos ocorrem em toda a organização, por todas as dimensões da instituição (áreas, funções, processos, rotinas, procedimentos, projetos) pois compreendem uma série de atividades, tais como: aprovação, autorização, verificação, reconciliação e revisão do desempenho operacional, da segurança dos bens e da segregação de responsabilidades.

A aplicação dos testes de controle neste componente resultou na identificação de um índice de 16,7%, caracterizando-o como “Inicial”, visto que os controles internos são tratados informalmente, havendo ainda necessidade de treinamento e comunicação para aplicação dos mesmos. Ademais, verificou-se a necessidade de políticas para o desenvolvimento de atividades que possam contribuir para que os riscos à realização dos objetivos sejam trazidos ou mantidos a níveis aceitáveis.

Citam-se como evidenciações as seguintes questões relativas as atividades de controle no DNOCS:

- em que pese existirem controles detectivos (principalmente não formalizados), a Autarquia ainda não possui controles abrangentes com objetivo de mitigar os riscos em todas as áreas. Por exemplo, a ausência de controles estratégicos e de divulgação, bem como de formulação de procedimentos, controles sobre ativos, autorizações e aprovações, controles de supervisão e/ou preventivos de fraudes, entre outros;
- conforme já abordado no Relatório de Auditoria nº 201503422, o DNOCS não adota controles satisfatórios para promover a desejada segregação de funções na liquidação de despesas de contratos de obras gerenciados pela Diretoria de Infraestrutura Hídrica, o que potencializa a ocorrência de riscos de desvios e prejuízos mediante a autorização para pagamento de medições com eventuais problemas de atesto de serviços não executados ou feitos de não maneira não conforme com o especificado;
- os procedimentos usualmente adotados pela Autarquia, em sua maioria, não são formalmente estabelecidos, tendo sido verificado que diversos controles (controles de boletins, relação de móveis, controle de saldo contratual, relações de empenhos bloqueados, etc.) são baseados em planilhas excel ou na habitualidade das atividades desempenhadas. Ademais, tais controles informais



terminam por não fazerem parte do sistema corporativo do DNOCS, fragilizando a integralização e integridade das informações;

- falhas nas rotinas para detecção de problemas nas folhas de pessoal, acarretando grandes prejuízos ao erário, por meio de decisões judiciais, conforme detalhado em ponto específico deste relatório;
- a Autarquia não promove reavaliações em suas atividades de controle.

d) Informação e Comunicação

O sistema de informação e comunicação da entidade do setor público deve identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinados, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades; orientar a tomada de decisão; permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos de controle interno (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade).

Em que pese o DNOCS comunicar-se de forma satisfatória com seu público externo no sítio eletrônico da entidade (www.dnocs.gov.br), por meio de divulgação e tratamento de informações relacionadas aos objetivos da Autarquia, e pelo atendimento à Lei de Acesso à Informação, no que se refere à transparência ativa, a aplicação dos testes de controle neste componente resultou na identificação de um índice de 22,2%, caracterizando-o como “Básico”.

Verificou-se como grande fragilidade a comunicação interna, sendo verificado que a Autarquia não gera e utiliza informações significativas e de qualidade para apoiar o funcionamento do controle interno, bem como não foi detectado processo definido para comunicar e disponibilizar tempestivamente as informações necessárias para que toda a equipe entenda e conduza suas responsabilidades de controle interno.

Citam-se como evidenciações as seguintes questões relativas à Informação e Comunicação no DNOCS:

- inexistente processo de identificação de informações necessárias para apoiar o funcionamento dos outros componentes de controle interno. Por exemplo, realização de pesquisa anual para reunir informações sobre conduta pessoal em relação a código de ética, auxiliando na seleção, desenvolvimento e implementação de atividades de controle;
- a Autarquia não mantém procedimentos definidos de comunicação para transmitir a colaboradores informações necessárias e de qualidade para apoiar o funcionamento dos controles internos. Utilizando tão somente o e-mail institucional para divulgação de informações. A comunicação pode ser feita por diversos meios, tais como manuais de políticas e procedimentos, memorandos, quadro de avisos, videoconferências, vídeos e jornais institucionais, páginas na internet/intranet, blogs, canais de redes sociais, etc;
- constam *links* de acesso a Ouvidoria do Ministério da Integração Nacional e ao e-SIC no sítio eletrônico da Autarquia. Todavia, o *link* para solicitação de informações, conforme a LAI, não é facilmente encontrado no sítio.

e) Monitoramento

Monitoramento é um processo que avalia a qualidade do desempenho dos controles internos ao longo do tempo. Envolve a avaliação do desenho e da tempestividade de



operação dos controles, a verificação de inconsistências dos processos ou implicações relevantes e a tomada de ações corretivas.

Quanto à sistemática de monitoramento utilizada pela Auditoria Interna do DNOCS, destaca-se a execução das auditorias realizadas na instituição pelo órgão de Auditoria Interna, tendo como base o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT. Entretanto, foi verificado que não há rotinas de monitoramento contínuo pelo corpo gerencial da própria organização, em relação às metas e objetivos fixados para o exercício.

A aplicação dos testes de controle neste componente resultou na identificação de um índice de 33,3%, caracterizando-o como “Básico”, constatando-se como positivo o fato de as avaliações de controle interno serem adequadamente reportadas às pessoas que têm poder para determinar as ações corretivas e aos órgãos de controle, supervisão e regulamentação cabíveis, muito embora nem sempre sejam tratadas de forma adequada ou tempestiva.

Citam-se como evidências as seguintes questões relativas ao Monitoramento no DNOCS:

- a Autarquia não promove auto avaliações com objetivo de mensurar a qualidade de seus controles internos;
- estrutura frágil e inadequada da auditoria interna da Autarquia, com quadro de pessoal deficiente, precariedade logística e ausência de valorização institucional do papel do setor;
- o DNOCS não adota adequadamente todas as recomendações propostas pela CGU e sua unidade de auditoria interna, persistindo em diversas falhas de seus controles internos;
- verificam-se fragilidades na interação entre os setores da Autarquia, o que dificulta a correta aplicação de eventual intervenção integralizada em todos os setores da entidade.

Diante dos resultados relatados, segue comparação dos índices provenientes da auto avaliação do gestor com a avaliação da equipe de auditoria:

Quadro 07 – Avaliação dos Componentes de Controle Interno do DNOCS

Componentes e Princípios do Sistema de Controles Internos avaliados	Autoavaliação do Gestor	Avaliação CGU	
	Pontuação	Pontuação	Interpretação
Ambiente de controle	52,8%	31,1%	Básico
Avaliação de riscos	25,0%	8,3%	Inicial
Atividade de controle	44,4%	16,7%	Inicial
Informação e comunicação	27,8%	22,2%	Básico
Monitoramento	66,7%	33,3%	Básico

Fonte: QACI aplicado

Como pontuação geral de todos os princípios, a nível de entidade, chega-se a um índice de 24% de maturidade dos controles internos do DNOCS, caracterizando-se como “Básico” as suas necessidades.



Face ao exposto, pode-se concluir que os controles internos adotados pelo DNOCS, em nível de entidade, apresentam fragilidades e precisam ser revistos e aperfeiçoados com o objetivo de atingir maior governança corporativa.

Com efeito, verifica-se que as fragilidades dos controles internos do DNOCS são ocasionadas pela falta de interação institucional dentro do sistema organizacional da Autarquia.

O fatiamento político para escolha dos titulares de cada diretoria e coordenadoria que compõem a estrutura administrativa do DNOCS acarreta severos prejuízos ao exercício do poder hierárquico pelo dirigente máximo da instituição (Diretor-Geral).

Na prática cotidiana, o que se evidencia ao longo dos anos é que o Diretor-Geral do DNOCS não tem poder de comando sob seus diretores e coordenadores estaduais, com evidentes prejuízos ao exercício da prerrogativa insculpida no art. 68, inciso XIII, do Regimento Interno, que consiste em supervisionar e coordenar as atividades das unidades organizacionais da Autarquia.

Causa

- Implementação parcial de rotinas e procedimentos estabelecidos na Resolução CFC nº 1.135/2008, resultando em fragilidades nos controles internos da Entidade;
- Quadro de pessoal quantitativo e qualitativo indesejado;
- Falta de interação institucional dentro do sistema organizacional do DNOCS;
- Corporativismo no tratamento das falhas, baseado nos laços de amizade e familiares, visto ser o DNOCS uma instituição centenária que não se modernizou ao longo do tempo;
- Fatiamento político nos critérios de escolha dos dirigentes da Autarquia, provocando dificuldades de governança (exercício das prerrogativas do Diretor-Geral de supervisionar e coordenar as atividades das unidades organizacionais da Autarquia);
- Risco de captura de agentes públicos por agentes privados.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento ao Ofício nº 16.006/2016/NAC3/CE/Regional/CE-CGU, de 06/09/2016, que enviou ao DNOCS o relatório preliminar desta auditoria para ciência dos achados e apresentação de razões de justificativa, o Diretor-Geral da Autarquia, por meio do Ofício nº 432/DG/AUDI, de 15/09/2016, encaminhou manifestação da Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica – CGPE/DNOCS sobre esta constatação:

“Em relação ao mapeamento dos macroprocessos finalísticos e de apoio, a questão da não conclusão do mapeamento em sua totalidade está tratada nos esclarecimentos prestados em relação ao item 4.1.1.1. Entretanto gostaríamos de comentar as Recomendações tratadas neste item.

Recomendações 3, 4, 5 - Sugerimos como principal solução para a questão, a continuidade dos procedimentos relativos ao planejamento estratégico acompanhado de treinamento e capacitação na área de mapeamento e redesenho de processos de negócio (BPMN - Business Process Modelling Notation).

Aqui cabe o mesmo raciocínio referente à Recomendação anterior: como as restrições orçamentárias registradas para o exercício de 2016, e que terão continuidade em 2017,



restringem as possibilidades de dar início a um procedimento licitatório com vistas à realização de serviços dessa natureza, apenas a utilização da equipe interna de servidores para execução direta restaria como solução. O ponto central para o equacionamento desse problema será pela via da capacitação, o que, sem dúvida, demandará tempo.

A normatização dos procedimentos administrativos informalmente estabelecidos, o mapeamento dos riscos inerentes à cada atividade administrativa e a utilização de um sistema informatizado totalmente integrado nos moldes de um ERP (Enterprise Resource Planning), permitiriam à autarquia a ampliação dos seus controles internos e um aumento na integridade das informações críticas ao negócio do DNOCS.

Ressaltamos, no entanto, que a não-realização de concurso público e os sucessivos contingenciamentos orçamentários tornarão mais lenta a execução das medidas anteriormente listadas, uma vez que consultorias de apoio e cursos de capacitação estarão restritos às limitações financeiro-orçamentárias do exercício.

Quanto à Recomendação 6, informamos que o sítio eletrônico do DNOCS encontra-se em processo de revisão tanto de natureza formal como de conteúdo, sempre lembrando que se trata de um serviço no qual se utiliza a mão de obra do próprio DNOCS vinculada à área de TI, sabidamente insuficiente, refletindo-se em atrasos involuntários.

Embora o item que abordaremos a seguir não esteja incluído na “Memória de Reunião – Busca Conjunta das Soluções”, como registramos no Relatório o questionamento a seguir:

“Item 4.14 – o Relatório de Gestão não apresenta indicadores de desempenho utilizados pelo DNOCS para monitorar a performance de atuação de sua gestão. A ausência foi justificada pela necessidade de elaboração prévia do Planejamento Estratégico da instituição, a definição de metas, segmentos e ações prioritárias e complementares para o atingimento dessas metas, ainda não conclusos pela Autarquia;”

apresentamos os esclarecimentos prestados pelo Presidente da Comissão Operacional do Planejamento Estratégico – COPE, a seguir:

Sendo o Planejamento Estratégico Institucional – PEI do DNOCS o processo para formulação e acompanhamento da estratégia de atuação do Órgão, cujo objetivo principal é produzir conhecimento sobre o ambiente ao qual a instituição está inserida, conferindo maior racionalidade às ações da autarquia no alcance da sua visão de futuro e no cumprimento da sua missão institucional.

Considerando que foi elaborado pela Comissão Operacional de Planejamento Estratégico – COPE, em sua primeira fase, onde se apresenta o seguinte resultado:

DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ENCONTRADA:

Após a aplicação da análise SOWT, também conhecida como FOFA, relativa ao estabelecimento das fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças à instituição, que propicia um ranqueamento com aplicação de índices ponderados cuja finalidade é aferir a que grau as oportunidades são aproveitadas pelas fortalezas e quão prejudiciais são as ameaças dadas as fraquezas, chegou-se à conclusão de que o DNOCS encontra-se em SOBREVIVÊNCIA.

MAPA ESTRATÉGICO APROVADO:

Missão:

Promover a adequada convivência com a seca por meio da implantação de infraestrutura, do aproveitamento e da gestão integrada de recursos hídricos, assegurando o desenvolvimento regional sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população do semiárido.

Visão de futuro:

Ser reconhecida, até 2020, como instituição de referência nacional em ações para a harmoniosa convivência com os efeitos da seca.

Valores:

1. Ética e transparência;



2. Valorização do ser humano;
3. Sustentabilidade;
4. Gestão meritocrática;
5. Soluções inovadoras;
6. Excelência técnica.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS:

PERSPECTIVA DA SOCIEDADE

- Impulsionar o desenvolvimento socioeconômico de áreas suscetíveis à escassez hídrica;
- Promover articulações sociopolíticas para uma efetiva atuação institucional ;
- Implementar mecanismos de participação e de controle social;
- Assegurar o reconhecimento institucional do DNOCS.

PERSPECTIVA DE PROCESSOS INTERNOS

- Promover estudos, pesquisas e difusão de tecnologias;
- Assegurar a descentralização das ações para as Coordenadorias Estaduais;
- Implementar um modelo de excelência de gestão.

PERSPECTIVA DE PESSOAS

- Fomentar cultura orientada a resultados;
- Estruturar Sistema de Desenvolvimento de Pessoas;
- Desenvolver competências técnicas e gerenciais.

PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA/FINANCEIRA

- Implementar mecanismos de arrecadação;
- Aprimorar a alocação e a disponibilização dos recursos;
- Otimizar o monitoramento e a execução orçamentária e financeira.

Considerando também que com o Planejamento Estratégico Institucional serão elaborados o Plano Estratégico e o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, que juntos, fornecerão o direcionamento comum a ser seguido por toda a instituição, identificando responsabilidades, garantindo alinhamento e oferecendo meios para medição do sucesso da estratégia de modo focado, visando o alcance dos objetivos institucionais.

Considerando, ainda, que após levantamentos realizados nas Coordenadorias Estaduais, com vistas a proceder a construção das metas e indicadores que viabilizassem os planos para a consecução dos objetivos estratégicos, foi editado, pela presidência da república, o Decreto de 5 de outubro de 2015, instituindo a Comissão Especial de Reforma do Estado, com o objetivo de propor aos órgãos competentes medidas para aumentar a eficiência na gestão pública e reduzir custos por meio da revisão da estrutura organizacional do Poder Executivo federal, para eliminação de sobreposição de competências, fomento assim à inovação e à adoção de boas práticas na gestão pública federal, visando o aprimoramento dos instrumentos de governança, transparência e controle da administração pública federal.

Por outro lado, em relação especificamente ao DNOCS, registra-se a existência de debates e discussões não claramente postos acerca de medidas que iriam desde a retirada de competências do Departamento, à sua fusão ou absorção por outros órgãos que integram a estrutura do Governo Federal, ou mesmo a sua pura e simples extinção, até a ampliação de sua área de atuação, que ultrapassaria os atuais limites geográficos estabelecidos na sua legislação básica, vindo a atuar com abrangência nacional e alteração de sede e foro. Faz-se necessário consignar que por ocasião da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional o tema chegou a ser sugerido sem que, contudo, houvesse uma clara explicitação de propostas ou desenvolvimento de um debate claro ficando a questão totalmente indefinida tal como ocorre até a presente data.

Como atestado maior dessas indefinições destaca-se aqui a existência de proposta de reestruturação encaminhada em 2014 pelo Ministério da Integração Nacional ao



Ministério do Planejamento, bem como da realização de concurso público com vistas à recomposição de sua força de trabalho, sem que tenha havido até o momento uma definição dos rumos para a instituição. É necessário lembrar que as discussões acerca da reestruturação do DNOCS se arrastam ao longo de 30 anos, tendo sido vinculado neste período aos Ministérios do Interior, da Irrigação, da Agricultura, da Integração Regional, do Meio Ambiente e da Integração Nacional dentre outros.

Ao longo desse período, novos normativos importantes foram editados com ênfase à irrigação, recursos hídricos, combate à desertificação com os quais a Autarquia tem efetivas relações por conta de sua área de atuação. O mesmo pode ser verificado relativamente aos novos programas do Governo Federal, posteriores a 2001, data da última revisão da lei de autarquização do DNOCS, o que torna ainda mais complexo o presente quadro de indefinições acerca do estabelecimento de metas, planos e indicadores, elementos fundamentais para a conclusão do planejamento estratégico.

Por fim, cabe uma menção especial ao Relatório do Tribunal de Contas da União resultante da análise da Prestação de Contas, Exercício de 2011, do DNOCS:

“ INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Instrução anterior

*122. Na instrução inicial (Peça 15), assim como na presente instrução, foi afirmado que uma das grandes causas das falhas e irregularidades apontadas na gestão do DNOCS é o grave e reiterado quadro de desestruturação (e verdadeiro abandono) **há décadas vivido pela Instituição e sem solução até o presente momento.**(grifamos)*

123. A respeito desta situação reproduz-se a seguir análise efetuada na instrução inicial deste processo, seguida de proposta de caráter estrutural no sentido de buscar solucionar essa situação por que passa a Autarquia, retratada com detalhes no Relatório de Auditoria Anual de Contas e no Parecer do Dirigente do Órgão de Controle do exercício de 2011.

.....
*64. Ante a profundidade e a complexidade do quadro retratado nas contas da Entidade, conclui-se que, a par da apuração pontual de todas as irregularidades apontadas, **faz-se necessária a adoção de medidas estruturais para a superação dos problemas detectados há vários anos no DNOCS, que devem ser capitaneados pelo Ministério da Integração Nacional, como órgão supervisor da Autarquia.** (grifamos)*

65. Ressalte-se que a atuação daquele Ministério, deve-se dar com o auxílio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como responsável pelas ações de organização e modernização administrativa do Governo Federal e da Casa Civil da Presidência da República, em cuja competência encontra-se a avaliação e monitoramento da ação governamental e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em especial das metas e programas prioritários definidos pela Presidente da República e do Próprio DNOCS, como entidade alvo.

*66. Destaque-se que a atuação dos referidos Ministérios e da Casa Civil mostra-se imprescindível, **frente à fragilidade demonstrada pelo Dnocs de reagir sozinho para superar os problemas apresentados,** conforme apontados nas contas de 2011 e nas certificações das contas anuais de 2008 a 2011. (grifamos)*

*67. Caso não sejam efetivadas medidas corretivas estruturais, **ante a carência de pessoal e a falência dos mecanismos de controle interno da Autarquia, os recursos públicos ali aportados e por ela aplicados continuaram tendo a eficácia de sua aplicação bastante comprometida e continuarão sendo alvo fácil de todo tipo de desvios e ilegalidades.**” (grifamos)*

Naquele Relatório, referenciado no exercício de 2011, o Tribunal de Contas da União recomenda ao Ministério da Integração Nacional, como órgão supervisor do



Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), com a colaboração do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, da Casa Civil da Presidência da República e do próprio DNOCS que adote medidas efetivas e estruturais para solucionar as falhas, irregularidades e disfunções retratadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas e no Parecer do dirigente do órgão de controle, ambos das contas de 2011 do DNOCS, como forma de suprir as falhas gritantes e recorrentes da Autarquia.

Em que pese o esforço realizado pela equipe que compõe a COPE, máxime no que concerne ao estabelecimento de metas factíveis e definição de indicadores realistas para aferição do atingimento das metas dos macroprocessos, restou prejudicado o trabalho, uma vez que aguarda a definição, por parte do poder central, bem como das instâncias superiores, das novas atribuições a ser conferidas ao DNOCS, para prosseguimento e finalização do PEI, que se encontra aprovado em sua primeira fase.

No tocante ao comentário do não atendimento deste item, pode-se informar que a dependência de definição de rumos da Autarquia é primordial para a consecução deste objetivo.

Em aditamento aos esclarecimentos prestados pelo Presidente da COPE, queremos registrar que, embora estejamos tratando do exercício de 2015, reflete a insegurança de dar continuidade ao processo o fato de que ao longo desses oito meses do ano de 2016, já contamos com três Diretores Gerais efetivos e dois interinos. Fomos atingidos inicialmente pelo Decreto nº 8684, de 25/02/2016 que alterando o Decreto nº 4.650, de 27 de março de 2003, aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, e remanejou cargos em comissão determinando o corte de 5 DAS 101.1, dando um prazo para adequar o regimento a esse corte e, em seguida a Medida Provisória nº 731 de 10/06/2016, que dispõe sobre a extinção de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e a criação de funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo e o Decreto nº 8785/2016, que dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de Funções Gratificadas e de Gratificações Temporárias de Atividade em Escola de Governo para a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

A cota de cortes estabelecida pelo MI para o DNOCS foi de 18, 07 DASs unitários e 2 FG-3, conforme Ofício nº 274/2016/SECEX-MI, de 24 de junho de 2016, o que resultou em uma proposta encaminhada pela Direção e da qual, até o presente momento não temos retorno como também não temos retorno da proposta de reestruturação encaminhada ao Ministério da Integração Nacional e deste ao Ministério do Planejamento, da recomposição do Quadro de Cargos Comissionados e de Funções, inclusive para atender as recomendações de recomposição da Auditoria Interna, e da realização de concurso público, por diversas vezes encaminhada e, mais recentemente, excluída da proposta conjunta elaborada para o Ministério e vinculadas.

Por outro lado, o conjunto de discussões levadas a efeito pelo Grupo de Trabalho – GT, que tratou do papel das vinculadas como preparatórias para a Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional (2013), tratou de diversas questões, inclusive acerca dos papéis do DNOCS e da CODEVASF que entendemos ser importante transcrever a parte específica do Relatório gerado, principalmente considerando que as medidas preconizadas não tiveram a necessária implementação:

“3.2. Propostas Estruturantes

3.2.1. Papel das entidades com caráter executivo: DNOCS e Codevasf

Várias são as questões políticas e administrativas que surgem quanto ao papel das entidades vinculadas ao MI, sobressaindo-se o dilema que envolve a Codevasf e o DNOCS, por atuarem na mesma macrorregião e com atribuições em larga medida semelhantes. É preciso atuar para que seja eliminada a zona de somreamento atualmente existente, por meio da definição precisa de suas



respectivas atribuições bem como da região de atuação, com clara divisão de tarefas, especialmente na Região Nordeste.

Definição de papéis para a atuação integrada no NE

Ressalta-se que há muitas ações a serem desenvolvidas nessa Região, tanto do ponto de vista da execução, quanto do ponto de vista da gestão. Dessa forma, a atuação das duas entidades na Região não parece constituir um problema, mas é preciso que se delimite as atribuições de cada uma delas, bem como que atuem em parceria e de forma integrada. É fundamental, também, que atuem em consonância com a Sudene, que deve ter papel mais relevante do que o atual no planejamento da atuação do Governo Federal na Região.

Atuação em âmbito nacional

Outro ponto fundamental diz respeito à nacionalização ou não da atuação dessas entidades. Ambas sinalizam com a possibilidade de atuação em âmbito nacional. Há certo consenso de que a atuação em nível nacional dessas instituições, especialmente na execução de obras de interesse do Governo Federal, contribuiria para o próprio MI consolidar sua abrangência nacional. Por outro lado, ponderou-se que a execução de obras em todo o território nacional é mais viável do que a operação de projetos de irrigação, que demanda uma atuação mais contínua e sistemática.

Alguns pontos, no entanto, evidenciaram-se nessa discussão:

- a) a necessidade de que essas entidades se desvinculem da atuação em ações de pouca relevância estratégica para o desenvolvimento regional;*
- b) a necessidade de reestruturação, especialmente, mas não exclusivamente, para uma atuação nacional;*
- c) a atuação fora da Região Nordeste não deve ser de forma ampla, mas em caráter estratégico. Ressalta-se, também, que esse processo deve ocorrer de forma gradual.*

Necessidade de reestruturação

Independentemente da área de abrangência dessas entidades, é fundamental que se delineie com clareza o papel de cada uma delas e que haja a reestruturação de ambas. Há uma tradição dessas entidades de abarcarem atribuições muito além de suas capacidades, o que dificulta a realização dos trabalhos com qualidade e provoca o desgaste.

O DNOCS, em especial, tem vários problemas estruturais, cujas soluções devem estar associadas diretamente à reformulação de seu papel. Ficou patente nas discussões do Grupo que não se pode, no caso do DNOCS, fundamentalmente, correr o risco de a instituição assumir novas atribuições sem a correspondente reestruturação, inclusive de seu quadro de pessoal. (grifamos)

Ainda no caso do DNOCS, em havendo decisão de ampliar sua área de atuação para o âmbito nacional, a sugestão é de que a sua sede política e administrativa seja em Brasília, mantendo-se a estrutura técnica e operacional em Fortaleza e escritórios regionais de caráter executivo.”

(O papel das Instituições no Desenvolvimento Regional – Relatório Final, janeiro de 2013, Ministério da Integração Nacional)

Em que pese haver transcorridos 3 anos e 8 meses da emissão desse Relatório Final do GT acima referido, e 3 anos e 6 meses da Conferência Nacional também acima referida, nenhuma providência foi tomada pela Administração Superior do Governo Federal referente ao item [sic] supra, a não ser a determinação de redução do seu quadro de gratificações impossibilitando tanto a reestruturação da sua Auditoria Interna como a implementação de uma unidade de correição.

A nova Diretoria que assumiu recentemente, já tomou conhecimento dessa situação. Quanto ao planejamento estratégico, iremos propor a inclusão na pauta da próxima reunião da Diretoria Colegiada item referente a esse tema onde deverá ser feita uma



apresentação do que já foi aprovado pela Diretoria anterior, o estágio em que o mesmo se encontra e a definição de rumos quanto à sua continuidade.

Queremos registrar que ao final dos trabalhos da primeira fase do planejamento estratégico [sic] do DNOCS foi editado o Decreto de 05 de outubro de 2015 que instituiu a Comissão Especial de Reforma do Estado “com o objetivo de propor aos órgãos competentes medidas para aumentar a eficiência na gestão pública e reduzir custos por meio de:

I - revisão da estrutura organizacional do Poder Executivo federal;

II - eliminação de sobreposição de competências;”

dentre outros objetivos.

Sobre esses aspectos cabe observar que uma das discussões que já é levada a efeito ao longo de anos, é a que versa acerca do chamado “sombreamento” que o DNOCS teria com outras instituições governamentais, e sobre o qual o Ministério do Planejamento emitiu uma Nota Técnica (Nº 288/DMI/SEGES/MP) em 2010, na qual são identificadas de forma absolutamente equivocada sombreamentos diversos não só com a CODEVASF, como também com a SUDENE, a ANA, o MMA, o MDA, o MAPA e o então Ministério da Pesca e Aquicultura, sem, minimamente, atentar que existem flagrantes diferenças entre formulação, planejamento, regulação e execução de uma ação governamental.

Essa Nota Técnica, que recomendava a “oitiva” de quase metade da Esplanada dos Ministérios para opinar sobre as competências propostas, evidentemente não resultou em nada, como também nenhum resultado objetivo do Decreto acima citado chegou até nós.”

Também foi encaminhada manifestação da Diretoria de Infraestrutura Hídrica sobre esta constatação pelo mesmo Ofício do Diretor Geral, a saber:

“A CGU/CE, na alínea "c) Atividades de Controle" da Constatação 1.1.2.1, assevera que:

- conforme já abordado no Relatório de Auditoria nº 201503422, o DNOCS não adota controles satisfatórios para promover a desejada segregação de funções na liquidação de despesas de contratos de obras gerenciados pela Diretoria de Infraestrutura Hídrica, o que potencializa a ocorrência de riscos de desvios e prejuízos mediante a autorização para pagamento de medições com eventuais problemas de atesto de serviços não executados ou feitos de maneira não conforme com o especificado:

Embora ainda esteja se inteirando do funcionamento da Diretoria de Infraestrutura Hídrica, seu atual Diretor sabe que a segregação de funções é, sem dúvidas, indispensável para diminuir a "ocorrência de riscos de desvios e prejuízos mediante a autorização para pagamento de medições".

Em assim sendo, está sendo realizado o levantamento de todas as portarias de nomeação de comissões de fiscalização, no intuito de verificar se existem fiscais que ocupem, também, postos de chefia relacionados verticalmente com a execução dos objetos contratuais.

Inobstante a deficiência quantitativa de técnicos no quadro de pessoal do DNOCS nos casos em que o princípio da "segregação de funções" não for respeitado, a Chefia da DI adotará as medidas saneadoras cabíveis.”

Análise do Controle Interno

As razões de justificativa apresentadas pela CGPE corroboram as sistemáticas conclusões que a CGU vem fazendo a respeito da gestão do DNOCS ao longo do tempo, refletidos na precariedade ou fragilidade dos controles internos da Autarquia, conforme abordado na análise deste achado de auditoria (campo fato).

Aliás, isso se faz presente na própria manifestação em questão, quando fez referência ao relatório do TCU de análise da prestação de contas do DNOCS relativa ao exercício



financeiro de 2011, visto que o trabalho da Corte de Contas teve como espeque as análises, conclusões e recomendações oriundas de auditoria feita pela CGU sobre tais contas.

Com efeito, concorda-se com a Comissão Operacional de Planejamento Estratégico – COPE da instituição, quando concluiu, no diagnóstico de situação, que o DNOCS se encontra em situação de sobrevivência.

Não é por acaso que a CGU, no exercício pleno de suas competências de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, vem recorrentemente alertando, nos relatórios de auditoria anual de contas do DNOCS, a necessidade de intervenção das autoridades do chamado núcleo estratégico do governo federal, representado pela Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, bem como o próprio Ministério da Integração Nacional, para resolverem a situação crítica do DNOCS, em virtude dos prejuízos que isso acarreta para as políticas públicas voltadas para a convivência de seres humanos e animais com o fenômeno natural de seca (estresse hídrico) no semiárido brasileiro e os riscos de desperdício de dinheiro público por conta de desvios e graves ilegalidades.

Também não se desconsidera que as indefinições de rumos da Autarquia contribuem para a construção desse cenário institucional preocupante. Porém, apesar de se reconhecer que a solução de uma boa parte dos problemas do DNOCS depende de decisões de agentes externos à gestão do Departamento, algumas medidas podem e devem ser tomadas pelos responsáveis pela administração da instituição, a exemplo de melhorar os canais de comunicação interna para troca de informações gerenciais; respeitar o princípio da segregação de funções nas escolhas de membros para formar as comissões de fiscalização e acompanhamento da execução dos contratos; aperfeiçoar o processo de planejamento de contratação das obras hídricas, sobretudo, com a elaboração de projetos básicos consistentes, etc.

No que tange à ausência de indicadores de desempenho para monitorar a performance de atuação da gestão, a CGPE alega, como em anos anteriores, que a lacuna se deveu a necessidade de elaboração prévia do Planejamento Estratégico da instituição, definição de metas, segmentos e ações prioritárias e complementares para o atingimento dessas metas, ainda não conclusos pela Autarquia.

Ademais, registra, que de acordo com informações prestadas pela Comissão Operacional do Planejamento Estratégico – COPE, *“o estabelecimento de metas factíveis e definição de indicadores realistas para aferição do atingimento das metas dos macroprocessos, restou prejudicado o trabalho, uma vez que aguarda a definição, por parte do poder central, bem como das instâncias superiores, das novas atribuições a ser conferidas ao DNOCS”*.

Com relação a isso, não se discute que a situação tecnicamente ideal e desejável é que a gestão possua indicadores de desempenho alinhados ao seu planejamento estratégico e que este seja concebido dentro de um ambiente de estabilidade institucional. Contudo, ainda que existam discussões indefinidas sobre o destino do DNOCS, o fato é que a gestão da Autarquia tem que buscar balizas para medir sua atuação. Não pode ficar em estado de paralisia ou letargia no aguardo dessas definições, sob pena de agravar ainda mais a *‘situação de sobrevivência’* do órgão.

Uma amostra disso são os erros inconcebíveis mostrados neste relatório e em outros passados, atinentes aos descompassos entre metas físicas e financeiras de ações de programas inseridos no PAC, sob execução do DNOCS.



Por fim, com relação às manifestações sobre a tomada de providências que adotou ou que irá adotar, esclarece-se que o exame da efetividade destas será realizado em momento oportuno, por ocasião do monitoramento do Plano de Providencias Permanente da instituição.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar rotinas e procedimentos estabelecidos na Resolução CFC nº 1.135/2008, com objetivo de aprimorar os controles internos existentes.

Recomendação 2: Fomentar a atuação efetiva da comissão de ética e a formulação de um código de conduta ética para os servidores do DNOCS.

Recomendação 3: Mapear os macroprocessos finalísticos e de apoio do DNOCS.

Recomendação 4: Identificar os riscos para cada macroprocesso de trabalho mapeado, mensurados e classificados em uma escala de prioridades, tendo como base as ações relevantes da instituição, e prever medidas mitigadoras em caso de ocorrência.

Recomendação 5: Formalizar os procedimentos usualmente adotados pela Autarquia, com vistas a dar integridade às informações.

Recomendação 6: Revisar e atualizar as informações disponibilizadas no sítio eletrônico da internet, bem como promover o fácil acesso para solicitação de informações pela LAI.

Recomendação 7: Estruturar a auditoria interna da Autarquia, com quadro de pessoal adequado e recursos logísticos apropriados, de modo a valorizar o papel institucional da unidade.

1.2 CONTROLES EXTERNOS

1.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Atuação TCU.

Fato

O Tribunal de Contas da União – TCU proferiu, no decorrer do exercício de 2015, um acórdão a dirigido a todos os órgãos, autarquias e fundações da administração pública, no qual houve determinação expressa para exame e acompanhamento pela CGU.

Trata-se do Acórdão nº 1.176/2015 – TCU – Plenário, em que o Tribunal determinou que a CGU faça constar expressamente, nos seus relatórios de auditoria de gestão atinentes às respectivas tomadas ou prestações de contas anuais, informação específica sobre o efetivo cumprimento, ou não, da determinação contida no item 9.4 deste Acórdão, *in verbis*:

“9.4. determinar a todos os órgãos, autarquias e fundações autárquicas da administração pública federal que, nos casos em que os proventos de aposentadoria não estejam sendo pagos de acordo com as regras indicadas nos itens deste Acórdão, no prazo de até 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência desta deliberação, adotem as providências cabíveis para a efetiva regularização



desses pagamentos, com a observância, se necessário, do contraditório e da ampla defesa, informando o TCU sobre o resultado dessas providências em item específico do correspondente relatório de gestão nas respectivas tomadas ou prestações de contas anuais, observadas as seguintes regras:

9.4.1. aplicar o disposto no presente item para as aposentadorias ainda não encaminhadas ao TCU, desde que sua concessão tenha ocorrido em prazo inferior a cinco anos;

9.4.2. no caso de a aposentadoria ainda não ter sido enviada ao TCU, concedida a mais de cinco anos, enviar o ato de aposentadoria original e respectivo ato de alteração, com expressa menção ao presente acórdão;

9.4.3. no caso de a aposentadoria já tiver sido encaminhada ao TCU, ainda não apreciada e tendo ela prazo inferior a cinco anos contados de sua concessão, solicitar o retorno do respectivo ato ao órgão concedente, ajustar o pagamento e proceder à alteração devida no ato com posterior reenvio a este Tribunal, via controle interno;

9.4.4. no caso de a aposentadoria já tiver sido encaminhada ao TCU, ainda não apreciada e tendo ela prazo superior a cinco anos contados de sua concessão, encaminhar ato de alteração com a especificação completa da alteração realizada, fazendo expressa menção ao presente acórdão;

9.4.5. no caso de a aposentadoria já tiver sido registrada pelo TCU nos últimos cinco anos, enviar expediente a esta Corte dando conta da necessidade de revisão dos pagamentos, para fins de o TCU adotar as providências internas cabíveis.”

Instada a comprovar as providências adotadas para o cumprimento dos procedimentos determinados pelo TCU no Acórdão 1.176/2015-Plenário, a Autarquia apresentou o Memorando nº 22/CRH/PP, de 11/08/2016, com as seguintes informações:

“Em atenção à Solicitação de Auditoria nº 201601409/27, que trata do atendimento às determinações expressas no Acórdão 1.176/2015- Plenário, vimos com o presente informar que analisando os cálculos efetuados nos proventos dos servidores desta Autarquia abaixo especificados, cujas aposentadorias foram concedidas com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 41 de 19/12/2003 e no art. 2º da citada Emenda Constitucional, a partir da vigência da Medida Provisória nº 167, de 2004, convertida na Lei 10.887 de 2004, constatamos que na ocasião da publicação do Acórdão citado, não havia inconsistência no cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores ora reportados, relativamente as situações expressas nos itens do Acórdão mencionado.

Esclarecemos que o cálculo das aposentadorias concedidas com esteio na fundamentação legal acima reportada vem sendo efetuado de forma automática através do SIAPE, levando em consideração a inclusão do código correspondente ao embasamento legal da aposentadoria dos servidores

Relação dos servidores aposentados com fundamento art. 40 EC41:

[...]

Instituidores de pensão que antes do falecimento estavam aposentados com o fundamento no art. 40 CF e EC41/2003 (sem paridade):

[...]

Com relação aos servidores abaixo relacionados, foi identificado que receberam valores em desacordo com a legislação acima reportada, e realizados os procedimentos de cobrança de reposição ao erário, conforme esclarecimentos prestados pela CEST/CE através do Memorando nº 162/2016/CEST/CE/ADM/RH/DNOCS, anexo a este processo a partir da fl. nº 08.

[...].

Diante do exposto, sugiro o encaminhamento deste processo à Auditoria Interna para adoção das providências da referida unidade.”.

De acordo com as informações prestadas, os seguintes servidores/instituidores de pensão, relacionados no quadro abaixo, foram aposentados com fundamento no art. 40 da Emenda Constitucional nº 40/2003.

Quadro 08 - Servidores/Instituidores de Pensão aposentados com fundamento no art. 40 CF e EC 41/2003 (Lei 10.887/2004)

Siape/aposentados	Siape/instituidores
0738270	0738896
0737654	0738994
0738897	0732007
0739005	0729250
0738021	0738294
0732294	0732161
0738325	0738358
0739470	
0732151	
0739236	
0739258	
0738958	
0732050	
0738295	
0739577	
0737642	
0738035	
0732173	
0739267	
0739274	
0739278	
0738105	
0739431	

Fonte: Memorando nº 22/CRH/PP, de 11/08/2016.

Por outro lado, segundo o Memorando nº 162/2016/CEST/CE/ADM/RH/DNOCS, de 10/08/2016, foram identificados pagamentos em desacordo com o Acórdão nº 1.176/2015-Plenário/TCU em aposentadorias compulsórias, concedidas pelo DNOCS, após a vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 e Lei nº 10.887/2004, a seguir relacionados, por matrícula Siape, com a respectiva manifestação da Autarquia acerca dos procedimentos adotados, em atendimento às determinações do TCU:

Quadro 09 - Aposentadorias que vinham sendo pagas em desacordo com os procedimentos determinados no Acórdão nº 1.176/2015-Plenário e Providências adotadas pelo DNOCS.

Siape	Manifestação	Reposição ao erário informada pelo DNOCS
0732294 Portaria nº 256/DA/CRH, de 16/08/2005, DOU de 17/08/2005. NÃO JULGADA PELO TCU	<i>“1. Cumprimentando-o cordialmente, dirijo-me por meio do presente a Vossas Senhoria, em atenção à Solicitação de Auditoria nº 201601409/27, de cópia anexa, para informa-lo que as aposentadorias compulsórias concedidas por este órgão da Administração Pública Federal após vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 e Lei nº 10.887/2004 aos servidores desta Unidade Administrativa do DNOCS [...], que estavam sendo pagas em desacordo com</i>	R\$ 25.522,97 (referência agosto/2016).



	<i>os procedimentos determinados pelo TCU no Acórdão nº 1.176/2015-Plenário, que trata do cálculo dos proventos de aposentadoria pela média das maiores remunerações (Art. 40, § 3º da Constituição Federal e Lei nº 10.887/2004) já foram regularizadas pelo Setor de Recursos Humanos dessa Coordenadoria Estadual no Estado do Ceará), com as devidas reposições dos valores recebidos a maior e de forma indevida, na forma do artigo 46, da Lei nº 8.112/90, observada a prescrição quinquenal, pelos servidores [...]”.</i>	
0732050 Portaria nº 320/DA/CRH, de 10/10/2005, DOU de 13/10/2005. NÃO JULGADA PELO TCU	<i>“1. Cumprimentando-o cordialmente, dirijo-me por meio do presente a Vossas Senhoria, em atenção à Solicitação de Auditoria nº 201601409/27, de cópia anexa, para informa-lo que as aposentadorias compulsórias concedidas por este órgão da Administração Pública Federal após vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 e Lei nº 10.887/2004 aos servidores desta Unidade Administrativa do DNOCS [...], que estavam sendo pagas em desacordo com os procedimentos determinados pelo TCU no Acórdão nº 1.176/2015-Plenário, que trata do cálculo dos proventos de aposentadoria pela média das maiores remunerações (Art. 40, § 3º da Constituição Federal e Lei nº 10.887/2004) já foram regularizadas pelo Setor de Recursos Humanos dessa Coordenadoria Estadual no Estado do Ceará), com as devidas reposições dos valores recebidos a maior e de forma indevida, na forma do artigo 46, da Lei nº 8.112/90, observada a prescrição quinquenal, pelos servidores [...]”.</i>	R\$ 40.261,45 (referência agosto/2016).
0739258 Portaria nº 273/DA/CRH, de 17/08/2005, DOU de 22/08/2005. NÃO JULGADA PELO TCU	<i>“2. Com relação aos servidores eo órgão de Assessoramento Jurídico desta Unidade Administrativa do DNOCS se posicionou de forma contrária à reposição dos valões ao erário, conforme Parecer nº 031/AGU/PGF/PF/CEST-CE/DNOS/2014, de cópia em anexo.”.</i>	Parecer nº 031/AGU/PGF/PF/CEST-CE/DNOS/2014, de cópia anexa.
0732173 Portaria nº 000333/2008, CEST/CE, DOU de 25/09/2008. NÃO JULGADA PELO TCU	<i>“2. Com relação aos servidores eo órgão de Assessoramento Jurídico desta Unidade Administrativa do DNOCS se posicionou de forma contrária à reposição dos valões ao erário, conforme Parecer nº 031/AGU/PGF/PF/CEST-CE/DNOS/2014, de cópia em anexo.”.</i>	Parecer nº 031/AGU/PGF/PF/CEST-CE/DNOS/2014, de cópia anexa.
0739470 Portaria nº 000162/2008, CEST/CE, DOU de 29/05/2008. NÃO JULGADA PELO TCU	<i>“3. Quanto aos servidores ..., ..., e ..., não observamos em suas Fichas Financeiras, a partir do enquadramento do pagamento dos proventos de suas aposentadorias nos termos do Acórdão nº 1.176/2015-Plenário, rubricas de reposição ao erário de valores possivelmente recebidos a maior e de</i>	-



	<i>forma indevida, de proventos de aposentadorias decorrentes da não uniformização na aplicação da Legislação que trata do cálculo dos proventos de aposentadoria pela média das maiores remunerações.”.</i>	
0738897 Portaria nº 237/DG/DA/CRH, de 04/09/2007, DOU de 05/09/2007. NÃO JULGADA PELO TCU	<i>3. Quanto aos servidores ..., ..., e ..., não observamos em suas Fichas Financeiras, a partir do enquadramento do pagamento dos proventos de suas aposentadorias nos termos do Acórdão nº 1.176/2015-Plenário, rubricas de reposição ao erário de valores possivelmente recebidos a maior e de forma indevida, de proventos de aposentadorias decorrentes da não uniformização na aplicação da Legislação que trata do cálculo dos proventos de aposentadoria pela média das maiores remunerações</i>	-
0738958 Portaria nº 152/DA/CRH, de 05/06/2006, DOU de 08/06/2006. NÃO JULGADA PELO TCU	<i>3. Quanto aos servidores ..., ..., e ..., não observamos em suas Fichas Financeiras, a partir do enquadramento do pagamento dos proventos de suas aposentadorias nos termos do Acórdão nº 1.176/2015-Plenário, rubricas de reposição ao erário de valores possivelmente recebidos a maior e de forma indevida, de proventos de aposentadorias decorrentes da não uniformização na aplicação da Legislação que trata do cálculo dos proventos de aposentadoria pela média das maiores remunerações</i>	-

Fonte - Memorando 162/2016/CEST/CE/ADM/RH/DNOCS, de 10/08/2016.

Ressalte-se que, em que pese ter sido requerido pelo Tribunal, o DNOCS não fez constar de seu Relatório de Gestão, exercício 2015, informação acerca do resultado das providências adotadas para o atendimento ao Acórdão nº 1.176/2015-Plenário/TCU.

A regularidade das concessões dessas aposentadorias deve ser examinada pelo Controle Interno na forma estabelecida pela Instrução Normativa/TCU nº 55, de 24/10/2007, bem como das orientações contidas na ON/MP nº 06, de 20/7/2011.

2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 MOVIMENTAÇÃO

2.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Substituição de Terceirizados - Acórdão TCU nº 2.681/2011-Plenário.

Fato

Verificou-se que o DNOCS atendeu ao Acórdão TCU nº 2.681/2011-Plenário, que prorrogou, para 31 de dezembro de 2012, o prazo para cumprimento do Termo de Conciliação Judicial Geral, de 05 de novembro de 2007, nos autos da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7 (17ª Vara da Justiça do Trabalho de Brasília/DF), que tratou



da substituição de terceirizados em desacordo com o Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997, nas unidades da Administração Federal.

Ressalte-se que, conforme item 3.1.1.1 do Relatório nº 201503422, relativo aos trabalhos de Auditoria de Contas da Autarquia, exercício 2014, foi verificado a contratação de serviços de apoio administrativo para execução de atribuições inerentes a de servidores que compõem o quadro funcional da Autarquia (Contrato nº 18/2014), tendo sido recomendado que fosse saneado as ocorrências relacionadas ao contrato em apreço, corrigindo as disfunções nas atividades atualmente desempenhadas pelos contratados em desacordo com os normativos legais, substituindo-os por servidores públicos concursados.

Por ocasião do Plano de Providência Permanente, o DNOCS informou, por meio do Ofício nº 454/DG/AUDI, de 28/10/2015, o seguinte:

"Para sanear as eventuais disfunções observadas nas atividades atualmente desempenhadas pelos terceirizados, foi emitido memorando circular às Diretorias, para ampla divulgação, com o fito de esclarecer as atividades inerentes à cada uma das categorias profissionais terceirizadas diretamente envolvidas na execução dos serviços objeto do Contrato Nº 18/2014, a fim de se evitar a prática de eventuais desvios de função, conforme se constata no Memorando Circular Nº 34/DA/2015, cópia em anexo. Relativamente à substituição de pessoal por servidores concursados, informo que foram formuladas 04 (quatro) propostas de concurso público, de 2010 até 2015, através dos Processos: 59400.000594/2010-81, pleiteando o preenchimento de 397 cargos efetivos; 59000.000497/2012-51 (Protocolo Vinculado: 59220.0001520/2012-3), para o preenchimento, em caráter emergencial, de 165 postos de trabalho; 59400.002027/2014-81, solicitando autorização para o preenchimento de 957 cargos efetivos; e 59202.000292/2015-4, para 957 cargos efetivos. Até hoje, nenhuma delas foi autorizada. De todo modo, ao se receber o produto da consultoria a ser contratada, por meio do Processo Nº 59400.003883/2015-34 - termo de referência em anexo, será submetida nova solicitação para realização de concurso público ao núcleo estratégico do Governo Federal, com os embasamentos e respaldos técnicos decorrentes do serviço contratado."

No que tange à contratação de consultoria, o DNOCS informou, por meio do Despacho nº 458/DA/CRH, o que segue:

"3) Sobre o assunto, e por ocasião do atendimento às recomendações contidas no item 3.1.1.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contratos nº 201503422, o DNOCS formalizou proposta de contratação de consultoria especializada para realizar estudos de dimensionamento de sua força de trabalho, conforme consta do Processo nº 59400.003883/2015-34, que resultou na emissão da NOTA nº 00022/2016/CAJ/PF-DNOCS/PGF/AGU, de cópia em anexo, opinando pela impossibilidade jurídica de licitação para tal finalidade, recomendando que o DNOCS submeta o assunto à Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, dada a prerrogativa estabelecida no Decreto nº 8.578, de 26/11/2015.

O DNOCS providenciará brevemente o envio de solicitação ao MPOG quanto à execução do dimensionamento de sua força de trabalho".

Portanto, a recomendação ainda se encontra pendente de implementação pela Autarquia e será acompanhada por esta Controladoria Regional.

2.1.2 PROVIMENTOS



2.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Descumprimento dos prazos estabelecidos pela IN/TCU nº 55/2007, para o cadastramento de todos os atos de concessão de aposentadoria e pensão no sistema Sisac.

Fato

As informações relativas aos de concessão de aposentadoria, pensões, e alterações, publicados em 2015, não foram lançadas tempestivamente no Sistema de Apreciação dos Atos de Admissão e Concessões – Sisac do Tribunal de Contas da União nem disponibilizadas à CGU no prazo de sessenta dias estabelecido na forma do art. 7º, incisos I e III, da IN/TCU nº 55/2007, bem como na Orientação Normativa/MP nº 06, de 20/07/2011.

Do universo auditado, constituído de 125 atos de concessão (40 aposentadorias e 85 pensões/alterações) de competência da CRH/DNOCS (Administração Central) e da Coordenadoria Estadual no Ceará - CEST/CE publicados no exercício de 2015, verificaram-se as seguintes ocorrências:

I – 22 (vinte e dois) atos, referenciados no quadro seguinte, não estavam registrados no sistema Sisac, o que representa em torno de 17,6% do universo analisado:

Quadro 10 - Atos não cadastrados no SISAC.

Item	Siape	Tipo de Ato	Nº de Controle	Data Publicação (DOU)
1	0727353	Pensão Civil	não cadastrado	16/04/2015
2	727826	Pensão Civil	não cadastrado	16/06/2015
3	727707	Pensão Civil	não cadastrado	16/06/2015
4	727856	Pensão Civil	não cadastrado	17/07/2015
5	290565	Pensão Civil	não cadastrado	09/03/2015
6	0731876	Pensão Civil	não cadastrado	04/07/2015
7	0727538	Pensão Civil	não cadastrado	10/02/2015
8	727690	Pensão Civil	não cadastrado	03/02/2015
9	0730181	Pensão Civil	não cadastrado	17/08/2015
10	0731400	Pensão Civil	não cadastrado	24/02/2015
11	0727993	Pensão Civil	não cadastrado	10/09/2015
12	0727777	Pensão Civil	não cadastrado	17/07/2015
13	0734568	Pensão Civil	não cadastrado	06/07/2015
14	0729632	Pensão Civil	não cadastrado	20/05/2015
15	0739479	Pensão Civil	não cadastrado	26/06/2015
16	0730160	Pensão Civil	não cadastrado	29/06/2015
17	727805	Pensão Civil	não cadastrado	29/04/2015
18	0729787	Pensão Civil	não cadastrado	04/03/2015
19	0757896	Pensão Civil	não cadastrado	23/04/2015
20	0730958	Pensão Civil	não cadastrado	31/07/2015
21	731034	Pensão Civil	não cadastrado	12/08/2015
22	732126	Pensão Civil	não cadastrado	13/03/2015

Fonte: Sisac, situação em 19/05/2016.

Instada a se manifestar sobre o assunto, por intermédio do Despacho nº 501/DA/CRH, de 06/05/2016 (Processo nº 59400.001593/2016-37), encaminhado por meio do Ofício nº 026/AUDI, de 10/05/2016, a CRH/DNOCS – Substituta atribui a ausência de cadastramento de 13 atos de concessão da Administração Central (10316205), a falhas do próprio sistema Sisac, conforme transcrição a seguir:



“[...]”

Quanto aos atos a seguir relacionados, informo que houve uma falha no sistema SISAC de forma que os atos cadastrados por esta CRH e encaminhados para o Órgão de Controle Interno desapareceram sem justificativa aparente. Relatamos o caso ao Tribunal de Contas da União, por meio do canal Fale SISAC, ocasião em que foi gerado o número de protocolo 1462557880282, até o momento sem resposta. Caso não seja possível a recuperação dos atos cadastrados, será necessário realizar novo cadastro dos mesmos. Para tanto, entraremos em contato com os analistas responsáveis, uma vez que os processos encontram-se tramitados para essa Controladoria. Seguem os números de CPF e controle do SISAC:

727690 - ... 10316205-05-2015-000007

727538 - ... 10316205-05-2015-000008

290565 - ... 10316205-05-2015-000009

732126 - ... 10316205-05-2015-000010

727353 - ... 10316205-05-2015-000011

727805 - ... 10316205-05-2015-000012

757896 - ... 10316205-05-2015-000013

734568 - ... 10316205-05-2015-000018

727777 - ... 10316205-05-2015-000019

727993 - ... 10316205-05-2015-000020

727707 - ... 10316205-05-2015-000022

727826 - ... 10316205-05-2015-000023

727856 - ... 10316205.05.2015.000024

Quanto aos demais, até o momento não cadastrados, tratam-se de atos oriundos da CEST/CE, os quais serão providenciados com a maior brevidade possível.

[...]”

Com efeito, com base em experiências anteriores de utilização do Sisac nesta unidade regional da CGU, não se pode considerar, a priori, como improcedentes as alegadas falhas do sistema que ensejaram o descumprimento das normas da IN/TCU nº 55/2007 para 13 atos de pensão, em destaque no primeiro quadro acima.

De todo modo, os 13 atos de pensão destacados permanecem sem cadastro no Sisac e a pendência existe e persiste. Até o momento, ainda não se verifica o registro, ou a recuperação dos cadastros, relacionados às concessões de pensão instituídas pelos servidores de matrículas Siape nºs 727690, 727538, 290565, 732126, 727353, 727805, 757896, 734568, 727777, 727993, 727707, 727826 e 727856.

No tocante ao cumprimento de prazos, por meio do conforme Despacho 501/DA/CRH, de 06/05/2016 (Processo nº 59400.001593/2016-37) foram apresentadas as seguintes explicações:

“Em relação aos atos de concessão/alteração de aposentadorias e pensões publicados pela Administração Central do DNOCS e CEST/CE cadastrados no sistema SISAC fora do prazo de 60 dias, previsto no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007, observamos que quanto efetuamos o cadastro inicial de uma concessão no SISAC/TCU, e posteriormente caso seja diligenciado por essa CGU, o ato é devolvido e retorna ao status “em edição”, desaparecendo do formulário a informação relativa à data inicial de envio ao Órgão de Controle Interno. Da relação apontada neste item, observamos que 10 (dez) atos foram cadastrados dentro do prazo estabelecido de 60 dias, podendo se comprovar por meio das guias de tramitação de processos em anexo.

Quanto aos demais atos abordados neste item, esclarecemos que se tratam de concessões/alterações de aposentadorias e pensões publicadas pela Coordenadoria Estadual do Ceará, que foi formalmente notificada pela AUDI/DNOCS, por meio do



processo nº 59400.001596/2016-71, com exceção dos atos referentes aos servidores 0728323, 0727587 e 0731200, que são desta Administração Central”.

De fato, verifica-se que o Sisac precisa ser aprimorado para permitir o adequado cumprimento às regras estabelecidas na IN. Destaca-se que a data do cadastramento não fica disponível no sistema, assumindo a data de devolução pelo órgão de controle em caso de diligência. Nessas situações, fica impossibilitada a obtenção da data inicial do registro para a verificação do cumprimento, ou não, do prazo de 60 dias para a disponibilização dos dados da concessão no Sisac.

Ademais, nas pensões, não há um campo para o registro da data de publicação, que precisa ser coletada em outras fontes, o que dificulta o controle.

Diante disso, para as análises dos processos diligenciados, examinou-se a documentação apresentada e consultou-se o sistema SAPP/CGU-Regional/CE, que arquiva a data de recebimento dos processos.

Mesmo assim, houve descumprimento de prazo para o cadastramento de atos de concessão no Sisac, especialmente relacionados à CEST/CE, como se demonstra em seguida.

II – 63 (sessenta e três) atos de concessão, referenciados no quadro adiante, foram cadastrados após o prazo de 60 dias estabelecido no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007 e na ON/MP nº 06/2011, o que representa em torno de 50,4% do universo auditado:

Quadro 11- Descumprimento de prazo.

Item	Siape	Tipo de Ato	Nº de Controle	Data Publicação (DOU)	Sisac (ao Controle Interno)	Prazo Dias
1	0738970	Aposentadoria	10008217-04-2015-002063-7	26/02/2015	28/04/2015	61
2	0732125	Aposentadoria	10008217-04-2015-002158-7	04/05/2015	26/01/2016	267
3	0728323	Aposentadoria	10316205-04-2015-001040-4	05/05/2015	17/02/2016	288
4	0738985	Aposentadoria	10008217-04-2015-002141-2	22/05/2015	15/10/2015	146
5	0728302	Aposentadoria	10008217-04-2015-002152-8	23/06/2015	26/01/2016	217
6	0738783	Aposentadoria	10008217-04-2015-002135-8	30/07/2015	08/03/2016	222
7	0729942	Pensão Civil	10008217-05-2016-002028-0	16/01/2015	22/03/2016	431
8	738925	Pensão Civil	10008217-05-2016-002116-3	10/02/2015	05/05/2016	450
9	0730661	Pensão Civil	10008217-05-2015-002086-5	26/02/2015	17/07/2015	141
10	537987	Pensão Civil	10008217-05-2016-002013-2	11/03/2015	03/03/2016	358
11	731389	Pensão Civil	10008217-05-2015-002050-4	12/03/2015	16/09/2015	188
12	0731053	Pensão Civil	10008217-05-2015-002094-6	23/03/2015	29/07/2015	128
13	0731853	Pensão Civil	10008217-05-2015-002095-4	15/04/2015	05/08/2015	112
14	0730259	Pensão Civil	10008217-05-2016-002107-4	22/04/2015	03/05/2016	377



15	0730025	Pensão Civil	10008217-05-2015-002090-3	12/05/2015	20/08/2015	100
16	731787	Pensão Civil	10008217-05-2016-002119-8	15/05/2015	06/05/2016	357
17	0739330	Pensão Civil	10008217-05-2016-002047-7	29/05/2015	01/04/2016	308
18	0731113	Pensão Civil	10008217-05-2016-002071-0	01/06/2015	19/04/2016	323
19	0738411	Pensão Civil	10008217-05-2015-002066-0	01/06/2015	22/02/2016	266
20	0730662	Pensão Civil	10008217-05-2015-002089-0	05/06/2015	02/09/2015	89
21	0731887	Pensão Civil	10008217-05-2016-002051-5	10/06/2015	01/04/2016	296
22	0730507	Pensão Civil	10008217-05-2016-002017-5	12/06/2015	17/03/2016	279
23	0738854	Pensão Civil	10008217-05-2016-002108-2	26/06/2015	04/05/2016	313
24	0730807	Pensão Civil	10008217-05-2016-002065-5	30/06/2015	15/04/2016	290
25	739270	Pensão Civil	10008217-05-2016-002057-4	17/07/2015	04/04/2016	262
26	0730372	Pensão Civil	10008217-05-2016-002038-8	17/07/2015	28/03/2016	255
27	0731690	Pensão Civil	10008217-05-2016-002068-0	23/07/2015	18/04/2016	270
28	729682	Pensão Civil	10008217-05-2016-002105-8	31/07/2015	03/05/2016	277
29	0739220	Pensão Civil	10316205-05-2016-002095-9	31/07/2015	02/05/2016	276
30	0730867	Pensão Civil	10008217-05-2016-002086-8	31/07/2015	27/04/2016	271
31	0739474	Pensão Civil	10008217-05-2016-002088-4	31/07/2015	27/04/2016	271
32	729686	Pensão Civil	10008217-05-2016-002074-4	31/07/2015	19/04/2016	263
33	730198	Pensão Civil	10008217-05-2016-002041-8	31/07/2015	30/03/2016	243
34	0738994	Pensão Civil	10008217-05-2015-002112-8	31/07/2015	09/10/2015	70
35	0730880	Pensão Civil	10008217-05-2016-002117-1	04/08/2015	05/05/2016	275
36	730198	Pensão Civil	10008217-05-2016-002041-8	04/08/2015	30/03/2016	239
37	730119	Pensão Civil	10008217-05-2016-002067-1	05/08/2015	18/04/2016	257
38	0729968	Pensão Civil	10008217-05-2016-002049-3	17/08/2015	01/04/2016	228
39	0730065	Pensão Civil	10008217-05-2016-002033-7	26/08/2015	24/03/2016	211
40	0738425	Pensão Civil	10008217-05-2016-002027-2	26/08/2015	22/03/2016	209
41	731740	Pensão Civil	10008217-05-2016-002084-1	18/09/2015	26/04/2016	221
42	731151	Pensão Civil	10008217-05-2016-002066-3	18/09/2015	15/04/2016	210
43	24498	Pensão Civil	10008217-05-2016-002003-5	18/09/2015	23/02/2016	158
44	730156	Pensão Civil	10008217-05-2016-002114-7	25/09/2015	05/05/2016	223
45	0731248	Pensão Civil	10008217-05-2016-002087-6	25/09/2015	27/04/2016	215
46	729806	Pensão Civil	10008217-05-2016-002010-8	02/10/2015	29/02/2016	150



47	0730875	Pensão Civil	10316205-05-2016-002007-0	02/10/2015	26/02/2016	147
48	0730418	Pensão Civil	10008217-05-2016-002096-5	09/10/2015	02/05/2016	206
49	739234	Pensão Civil	10008217-05-2016-002020-5	09/10/2015	21/03/2016	164
50	731151	Pensão Civil	10008217-05-2016-002066-3	13/10/2015	15/04/2016	185
51	0727587	Pensão Civil	10316205-05-2016-000009-5	20/10/2015	20/01/2016	92
52	0730667	Pensão Civil	10008217-05-2016-002102-3	20/11/2015	03/05/2016	165
53	731200	Pensão Civil	10316205-05-2016-000006-0	30/11/2015	07/04/2016	129
54	0731627	Pensão Civil	10008217-05-2016-002115-5	10/12/2015	05/05/2016	147
55	730767	Pensão Civil	10008217-05-2016-002097-3	10/12/2015	02/05/2016	144
56	0730435	Pensão Civil	10008217-05-2016-002079-5	10/12/2015	25/04/2016	137
57	0739495	Pensão Civil	10008217-05-2016-002055-8	10/12/2015	04/04/2016	116
58	0731243	Pensão Civil	10008217-05-2016-002039-6	10/12/2015	30/03/2016	111
59	0731282	Pensão Civil	10008217-05-2016-000235-5	10/12/2015	28/03/2016	109
60	0738892	Pensão Civil	10008217-05-2016-002002-7	10/12/2015	23/02/2016	75
61	0731051	Pensão Civil	10008217-05-2016-002001-9	10/12/2015	22/02/2016	74
62	730344	Alteração de pensão Civil	10008217-05-2016-002060-4	31/07/2015	15/04/2016	259
63	739270	Alteração de pensão Civil	10008217-05-2016-002058-2	05/08/2015	05/04/2016	244

Fonte: Sisac, situação em 19/05/2016 e Anexos ao Ofício nº 026/AUDI, de 10/05/2016.

Por seu turno, a CEST/CE informou mediante o Memorando nº 091/2016/CEST/CE/ADM/RH/DNOCS, de 02/05/2016, que o setor de recursos humanos da Coordenadoria dispõe de apenas um servidor para o cadastramento dos atos de concessão/alteração de aposentadorias e pensões no Sisac e justificou o seguinte:

“[...]

2. O descumprimento do prazo de 60 (sessenta) dias, previsto no artigo 7º da IN/TCU nº 55/2007, para o cadastramento no Sistema SISAC dos atos de concessão/alteração de aposentadoria e pensões de servidores e beneficiários de pensão civil vinculados a esta Unidade Administrativa do DNOCS e a disponibilização das informações ao controle interno, deveu-se ao fato de o servidor responsável pelo serviço encontra-se [sic] afastado das atribuições do cargo que ocupa na Administração Pública Federal, no seguintes períodos: 03/11/2015 a 12/11/2015 e 25/01/2016 a 04/02/2016 (férias) 24/11/2015 a 23/12/2015 e 24/12/2015 a 22/01/2016 (Licença por motivo de doença em pessoa da família); 10/03/2016 e 29/03/2016 (licença para tratamento de saúde)”.
“[...]

4. Ressaltamos, por último, que se não houver concurso público para a contratação de novos servidores com domínio na área de informática para localização de exercício no Setor de Recursos Humanos desta Coordenadoria Estadual, dentro de um curtíssimo espaço de tempo, não mais teremos condições de atender as demandas dentro dos prazos estabelecidos pelos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública Federal, visto que 90 (noventa por cento) dos servidores que prestam serviços neste Setor



de Recursos Humanos já contam com tempo e idade para a concessão de suas aposentadorias voluntárias”.

Tendo em vista que por intermédio da Portaria nº 402/DNOCS/DG/DA/CRH, de 30/8/2013, foi delegada competência às coordenadorias estaduais para a prática, a partir de 1º/10/2013, dos atos de concessão e alteração de aposentadoria e pensão no âmbito de cada unidade regional, com código Sisac próprio vinculado à CGU-Regional correspondente, solicitaram-se informações sobre o controle do cumprimento das normas estabelecidas na IN/TCU nº 55/2007 pelas coordenadorias estaduais dos demais estados da área de atuação da Autarquia.

Por intermédio do Despacho nº 501/DA/CRH, de 06/05/2016 (Processo nº 59400.001593/2016-37), encaminhado por meio do Ofício nº 026/AUDI, de 10/05/2016, a CRH/DNOCS – Substituta informou que após a publicação da referida Portaria cada CEST passou a cadastrar os atos de sua competência no sistema do TCU e a providenciar o envio para a regional da CGU correspondente, reportando-se quanto ao cumprimento da IN/TCU nº 55/2007.

Segundo ela, na Administração Central foi implantada a rotina de acompanhamento diário das publicações correspondentes aos atos de concessão e de alteração de aposentadoria e pensão no Diário Oficial da União - DOU, e alimentação de planilhas para facilitar o levantamento dos cadastros no sistema Sisac de cada Coordenadoria, quando necessário.

Conforme informações prestadas pelo GESTOR/SISAC/CEST/PI/DNOCS, em 04/05/2016, a CEST/PI/ADM/SRH, encaminhou, em 05/05/2016, o resultado do Controle de Atos Cadastrados no Sisac.

De 32 atos de concessão de aposentadoria, pensão e alterações, oito (25%) foram cadastrados dentro do prazo, 18 (56,25%) foram feitos sem observância do prazo e 06 (18,75%) encontram-se pendentes.

Segundo o Chefe da SRH/ADM/CEST-PI, os atos pendentes decorrem de inconsistências antigas detectadas pela Autarquia e pela CGU, com diligências; e estão sendo saneados pelo setor para se tornarem aptos ao cadastramento no Sisac, a saber:

Quadro 12 - Atos da CEST/PI com pendências

Item	Siape	Tipo de Ato	Nº de Controle	Data Publicação (DOU)	Pendências
1	728855	Pensão Civil	10008225.05.2015.000116-1	02/06/2015	não enviado
2	729036	Pensão Civil	10008225.05.2015.000103-0	29/01/2015	não enviado
3	728627	Pensão Civil	10008225.05.2015.000117-0	04/08/2015	não enviado
4	728729	Alteração de Pensão	10008225.05.2015.000107-2	15/01/2015	voltou com diligência
5	728964	Alteração de Pensão	10008225.05.2015.000118-8	04/09/2015	não enviado
6	728670	Alteração de Pensão	não cadastrado	02/06/2015	não cadastrado

Fonte: Anexos ao Ofício nº 026/AUDI, de 10/05/2016/Manifestação apresentada pela CEST-PI/DNOCS.

Quanto aos atos de concessão pertinentes à CEST/SE, por intermédio do Ofício nº 045/AUDI, de 23/05/2016, foi encaminhado cópia de dois atos de aposentadoria e cinco de pensão incluídos no Sisac em 2015, conforme Despacho nº 002/CEST/SE/ADM/SEH, de 17/05/2016 (Processo nº 59400.001602/2016-90), sem existir referência acerca do controle de prazos.



Impende informar que a CGU-Regional/CE, responsável pelo Relatório de Auditoria do DNOCS, não tem acesso, no Sisac, aos registros dos demais estados, e por essa razão, sobre os prazos, as análises se limitaram às informações fornecidas.

Já por meio do Ofício nº 048/AUDI, de 07/06/2016, foram apresentadas as manifestações da CEST/BA e da CEST/AL/DNOCS.

Da CEST/BA resultaram 22 (vinte e dois) atos cadastrados no Sisac.

Outrossim, a UPC anexou mensagem eletrônica, enviada por servidora da CEST/BA, relatando à auditoria, que *“Não foram ainda implementadas ações visando dotar a Coordenadoria Estadual de mecanismos específicos de controle de cumprimento dos prazos estabelecidos na IN/TCU nº 55/2007”*. A mesma alega, como a principal dificuldade, a redução da força de trabalho, por aposentadorias, sem a recomposição por concurso público; além do baixo nível de escolaridade dos servidores nas diversas áreas, como impeditivo para capacitações eficientes.

No caso da CEST/AL, o Chefe do Setor de Recursos Humanos da Coordenadoria relacionou 10 atos de pensão incluídos no Sisac, em 2015, conforme Despacho no Processo nº 59400.001594/2016-81. Não houve referência acerca do controle de prazos.

O Coordenador Estadual do DNOCS na Paraíba, por meio de Despacho relativo ao Processo nº 59400.001598/2016-60, de 04/05/2016, informou não constar nenhuma aposentadoria/pensão.

Mediante o Ofício nº 054/AUDI, de 30/06/2016, a UPC encaminhou o Despacho nº 58/CEST-PE/2016, juntamente com o Despacho da SRH/CEST-PE, de 20/06/2016: *“Quanto ao lançamento no SISAC dos atos praticados por esta CEST-PE com início em 01 de outubro de 2013, informamos que concluímos o ano de 2015 com todos os atos cadastrados, com exceção de dois atos por falta de localização de processo”*.

Até a finalização dos trabalhos de campo não foram apresentados os controles sobre os atos de concessão descentralizados para as demais Coordenadorias Estaduais no Rio Grande do Norte e em Minas Gerais.

Causa

- a) fragilidade da gestão de pessoal no dimensionamento, atribuição e capacitação de servidores vinculados a área de recursos humanos, que não garante o cumprimento tempestivo e eficiente, dos registros dos atos de pessoal no sistema Sisac;
- b) fragilidade da gestão de pessoal nos controles sobre as informações e os registros dos atos de concessão de aposentadoria e de pensão no Sisac, que não garante a obtenção de informações atuais e precisas;
- c) ausência de verificações periódicas da consistência dos dados cadastrados no Sisac, para controlar o quantitativo de diligências pelo controle interno;
- d) falhas relacionadas ao próprio sistema Sisac.

Manifestação da Unidade Examinada



Em atendimento ao Ofício nº 16.006/2016/NAC3/CE/Regional/CE-CGU, de 06/09/2016, que enviou ao DNOCS o relatório preliminar desta auditoria para ciência dos achados e apresentação de razões de justificativa, o Diretor-Geral da Autarquia encaminhou manifestações adicionais das respectivas áreas por meio do Ofício nº 432/DG/AUDI, de 15/09/2016:

- Memorando nº 943/DA/CRH/2016, de 14/09/2016:

“[...]”

2.1.2.1 – Descumprimento dos prazos estabelecidos pela IN/TCU nº 55/2007, para o cadastramento de todos os atos de concessão de aposentadoria e pensão no sistema Sisac.

Justificativas/Providências: Em anexo seguem os comprovantes dos atos pendentes de registro no Sisac, alusivos ao exercício 2015. [...]”

- Mensagem da Chefe do Setor de Recursos Humanos da CEST/RN para o Auditor-Chefe do DNOCS, de 15/09/2016:

“[...]”

1) Os atos de SISAC de aposentadoria e pensão, efetivados em 2015, referentes aos servidores e pensionistas vinculados a esta Coordenadoria, já haviam sido encaminhados para o Setor de Movimentação da Administração Central (CRH/AP-M), para posterior encaminhamento à CGU/CE. Para conhecimento, seguem os números de controle dos referidos atos:

Aposentadorias

Número de controle: 10008136-04-2015-000007-5 [...], 0008136-04-2015-000009-1 [...], 10008136-04-2015-000008-3 [...], 10008136-04-2015-000010-5 [...].

Pensões

Número de controle: 10008136-05-2015-000005-8 [...], 10008136-05-2015-000012-0 [...], 10008136-05-2015-000001-5 [...]”.

Análise do Controle Interno

Após consulta aos dados do Sisac em 16/09/2016, os itens 04 (0727856), 06 (0731876), 10 (0731400), 14 (0729632), 15 (0739479), 16 (0730160), 18 (0729787), 20 (0730958) e 21 (0731034) do Quadro - Atos não cadastrados no SISAC não foram localizados, permanecendo, assim, a pendência quanto aos mesmos.

Quanto à situação das Coordenadorias Estaduais, não foi comprovada a regularização das pendências apresentadas pela CEST/PI, bem como não houve manifestação acerca dos controles relacionados à CEST/MG.

Ressalta-se que a CGU-Regional/CE, responsável pela análise das manifestações apresentadas pelo DNOCS, não tem acesso, pelo Sisac, aos cadastros dos atos de concessão das Coordenadorias dos demais estados, cujas análises deverão ser realizadas pelas respectivas regionais da CGU.

Outrossim, ainda que os registros das concessões no Sisac tenham sido descentralizados para as Coordenadorias Estaduais, a DA/CRH/DNOCS deve manter o controle e o



acompanhamento dessas atividades por meio do exercício da supervisão, de modo a mitigar os riscos de descumprimento da IN/TCU nº 55/2007, posto que, caso ocorra, poderá acarretar a apuração de responsabilidade prevista na Lei nº 8.443/92, conforme disposições contidas na Orientação Normativa/MP nº 6/2011.

Recomendações:

Recomendação 1: Comprovar o cumprimento da IN/TCU nº 55/2007 quanto ao cadastramento no Sisac e a disponibilização dos processos para a análise do controle interno, dos atos de concessão, ou de alteração de aposentadoria e pensão, publicados pelo DNOCS em 2015, ainda pendentes, observando a Orientação Normativa nº 06/2011 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

2.1.3 Gestão de Pessoas

2.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Baixo nível de controle interno administrativo para identificar e tratar acumulações de cargos no DNOCS.

Fato

Da avaliação da qualidade do controle administrativo para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos, constatou-se o seguinte:

I- Do universo auditado, constituído de 63 servidores do DNOCS, após o cruzamento de dados da RAIS com o Siape, evidenciaram-se indícios de acumulação de cargos/proventos, em desacordo com o artigo 37, incisos XI e XVI da Constituição Federal e artigos 118 a 120 da Lei nº 8.112/1990, conforme apresentado a seguir:

Quadro 13 - Acumulação de cargos/proventos

Matrícula Siape	Cargos	Declaração de Acumulação de Cargos/Jornada)	Remuneração extra-Siape
737718	Cargo: Engenheiro Agrônomo 40hs Órgão: DNOCS Admissão: 29/03/1983	Não se manifestou acerca da acumulação de dois cargos com proventos de aposentadoria (art. 118, § 3º da Lei 8.112/1990).	Não há registro dos proventos extra-Siape (art. 40/CF, §11).
	Cargo: Professor 20hs Proventos (Matrícula 035168-1-4) Órgão: Secretaria de Educação do Estado do Ceará Admissão: 14/08/1982		
	Cargo: Professor 20hs Vencimentos (Matrícula 137449-1-2) Órgão: Secretaria de Educação do Estado do Ceará Admissão: 17/01/2002		

Fonte: exames efetuados pela CGU em 18 de abril de 2016 e Processo nº 4121617/2016 SEDUC/GOV-CE.



Referida situação contraria as normas contidas no art. 118/Lei 8.112/90 § 3º (“*Considera-se acumulação proibida a percepção de vencimento de cargo ou emprego público efetivo com proventos da inatividade, salvo quando os cargos de que decorram essas remunerações forem acumuláveis na atividade. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)*”).

Ademais não há registro dos proventos, extra-Siape, em desacordo com o art. 40/CF § 11:

“Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas à contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)”.

Com relação às evidências relacionados ao servidor de matrícula Siape 737718, então, por meio do Ofício nº 042/AUDI, de 20/05/2016, o Coordenador de Recursos Humanos o Coordenador de Recursos Humanos do DNOCS, mediante o Despacho nº 539/DA/CRH/2016, de 18/05/2016 (Processo nº 59400.001859/2016-41), informou os procedimentos adotados:

“A DA/DCOCS, solicitando o envio deste processo à AUDI/DNOCS, informando que, detectados indícios de acumulação ilegal de cargos efetivos (DNOCS e Secretaria de Educação do Estado do Ceará) com proventos de inatividade (Secretaria de Educação do Estado do Ceará) pelo servidor de matrícula SIAPE nº 0737718, foi adotado o procedimento previsto no art. 133 da Lei nº 8.112/90, com o envio de notificação ao servidor para opção, conforme cópia em anexo”.

Resta, portanto, comprovar a conclusão desse processo, de acordo com as normas estabelecidas no artigo 133 da Lei nº 8.112/1990, com previsão de rito sumário.

II- Quanto ao tratamento dado aos casos de acumulação de cargos/jornada, já confirmados, solicitou-se, à UPC comprovar a conclusão dos processos concernentes aos servidores cadastrados sob as matrículas Siape 0737895 (DNOCS e 6737895/UNB) e Siape 0728178(DNOCS e Secretaria de Educação do Estado do Ceará), ainda pendentes.

Por meio do Ofício nº 13/AUDI, de 14/04/2016, foram encaminhadas as justificativas fornecidas pelo Coordenador de Recursos Humanos do DNOCS, mediante o Despacho nº 419/DA/CRH/2016, de 11/04/2016 (Processo nº 59400.001329/2016-01):

“Em relação às acumulações de cargo mencionadas neste item, já se esgotaram as providências a cargo desta unidade. No que se refere ao servidor de matrícula SIAPE nº 0737895, foi constatada a acumulação ilícita de cargos e sugerida a abertura de Processo Administrativo Disciplinar, que gerou o processo nº 59400.002034/2010-59, encaminhado pela Comissão de Controle e Acompanhamento de Processos da Área de Correição – CCAC/DNOCS, à Advocacia Geral da União – AGU em 21/06/2011, onde permanece até a presente data, conforme guia de protocolo em anexo. Referido servidor faleceu no dia 17/02/2016. Quanto ao servidor de matrícula SIAPE nº 0728178, também foi constatada a acumulação ilícita e sugerida a abertura de Processo Administrativo Disciplinar, de forma que o assunto está sendo tratado pela CCAC/DNOCS por meio do processo nº 59400.004493, desde 17/09/2014”.



Não obstante a manifestação da UPC, não se comprova o cumprimento das normas estabelecidas no artigo 133 da Lei nº 8.112/90.

Questionada, novamente, sobre a conclusão dos processos de acumulação de cargos/jornada, ou pensão, concernentes aos servidores cadastrados sob as matrículas Siape 0737895 e Siape 0728178, por intermédio do Ofício nº 029/AUDI, de 11/05/2016, apresentou o Despacho nº 467/DA/CRH/2016, de 02/05/2016 (Processo nº 594000.001534/2016-69) informando que os processos estavam na área de correição:

“Trata-se de assunto afeto à Área de Correição do DNOCS. Tão logo haja a conclusão da apuração, serão adotados os procedimentos previstos no artigo 133, da Lei nº 8.112/90, se for o caso. Vale ressaltar que o servidor de matrícula Siape 737895 faleceu em 17/02/2016”.

Resta comprovar o saneamento dessas ocorrências; bem como apurar as responsabilidades pela assunção dos prejuízos ao erário.

III- Quanto aos mecanismos de controle implementados para identificar a acumulação de cargos, funções e empregos federais com outros de Estados, do Distrito Federal e de Municípios, ainda, no Despacho nº 419/DA/CRH/2016, de 11/04/2016 (Processo nº 59400.001329/2016-01), o Coordenador de Recursos Humanos do DNOCS informou: *“Sobre este assunto foi enviado a todas as Unidades o Memorando Circular nº 17/CRH/DA-DNOCS, de 12/8/2015, reiterado pelo Memorando Circular nº 33/DA/CRH, de 15/10/2015, ambos de cópia em anexo, solicitando informações sobre o andamento dos procedimentos ali recomendados”.*

Instada a se manifestar, novamente, sobre o assunto, em 11/05/2016, por intermédio do Ofício nº 029/AUDI, de 11/05/2016, a UPC apresentou o Despacho nº 467/DA/CRH/2016, de 02/05/2016, da Coordenadora de Recursos Humanos do DNOCS – Substituta, que anexou as relações dos servidores que entregaram as Declarações de Acumulação de Cargos, expedidas pela Administração Central do DNOCS e pelas Coordenadorias Estaduais.

De acordo com a documentação apresentada, elaborou-se o quadro seguinte para demonstrar o quantitativo de servidores que entregou a Declaração de Acumulação ou de Não Acumulação de Cargos.

Quadro 14 – Servidores que entregaram e que não entregaram as Declarações de Acumulação ou de Não Acumulação de Cargos.

UPAG	QUANT.	Entregou	Não Entregou
ADM	332	315	118104, 660576, 728204, 728237, 728304, 731943, 732038, 732095, 737634, 737896, 737973, 738051, 738810, 738957, 1789132, 1974237 e 6728111.
CEST/PI	221	221	0



CEST/CE	340	206	738869, 739396, 738806, 729305, 738899, 728316, 738901, 732186, 738891, 739000, 739350, 738911, 734986, 731997, 732143, 739008, 739023, 732066, 1795023, 739454, 739340, 738616, 739450, 739472, 732245, 989567, 732046, 739449, 739435, 739443, 732328, 739439, 732352, 739440, 732106, 732068, 739018, 732070, 732069, 731956, 732081, 737970, 738944, 739195, 739438, 738945, 732149, 738852, 731971, 739312, 738606, 739198, 739200, 731901, 739201, 738949, 6739510, 732086, 739215, 732049, 731909, 732319, 739232, 732010, 732253, 732192, 739348, 728284, 739427, 739242, 739253, 732226, 738906, 732195, 732227, 732197, 732198, 732241, 739261, 738602, 732162, 739410, 738962, 732347, 738842, 738868, 738976, 739273, 739275, 731891, 1796025, 738938, 738788, 738968, 739276, 739277, 732097, 732263, 739282, 732076, 732202, 731939, 82877, 738978, 732264, 732077, 732168, 732231, 732133, 739300, 738988, 739303, 732052, 739370, 739307, 732296, 732297, 732269, 738990, 739317, 739257, 6732017, 732171, 737507, 732124, 739265, 732213, 732277, 739327, 739357, 739294, 739287, 732279, 728371, 739292, 738886, 6729514, 738813
CEST/RN	97	96	734381
CEST/PB	174	142	737657, 737475, 734488, 735252, 737632, 737760, 737670, 737610, 734423, 734355, 737453, 734486, 737713, 734370, 734356, 738724, 737422, 737490, 737688, 739362, 737779, 737701, 735285, 734354, 737740, 737668, 737469, 735277, 737463, 737454, 737444, 737405
CEST/PE	99	99	0
CEST/SE	15	15	0
CEST/AL	24	24	0
CEST/BA	110	110	0
CEST/MG	25	24	737373
TOTAL GERAL	1405	1104	301

Fonte: Ofício nº 29/AIDI de 11/05/2016 (Despacho nº 467/DA/CRH/2016), Ofício nº 032/AUDI, de 12/05/2016 (Memorando nº 261/DA/CRH/2016) e Ofício nº 33/AUDI de 12/05/2016 (Despacho nº 139/CRH/AP/2016).

Esse quadro revela que o controle sobre a entrega das declarações ainda está em fase de implementação.

Ademais, periodicamente, o sistema Siape deve ser alimentado, para garantir a fidedignidade cadastral e a incidência do cálculo do abate-teto constitucional para as acumulações lícitas de cargo.

Causa

Fragilidade nos controles internos administrativos para identificar e tratar acumulações ilegais de cargos públicos.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento ao Ofício nº 16.006/2016/NAC3/CE/Regional/CE-CGU, de 06/09/2016, o Diretor-Geral do DNOCS encaminhou manifestações adicionais da Coordenação de Recursos Humanos sobre a presente constatação por meio do Ofício nº 432/DG/AUDI, de 15/09/2016:



- Memorando nº 943/DA/CRH/2016, de 14/09/2016:

“[...]”

2.1.3.1 – Baixo nível de controle interno administrativo para identificar e tratar acumulações de cargos no DNOCS.

Justificativas/Providências:

Recomendação 1 – Em relação ao servidor de matrícula Siape 737718, segue em anexo a documentação comprobatória da regularização de sua situação, qual seja, o pedido de exoneração do cargo ocupado no Governo do Estado do Ceará e a manifestação da Instituição Estadual quanto ao encaminhamento do caso, visando a efetivação do desligamento requerido. Quanto aos registros de remuneração extra Siape, segue em anexo o respectivo comprovante.

Recomendação 2: Conforme já mencionado no Despacho nº 419/DA/CRH/2016, de 11/04/2016 (Processo nº 59400.001329/2016-01), enviado à CGU/CE por meio do Ofício nº 13/AUDI, de 14/04/2016, a apuração de acumulação em relação ao servidor de matrícula Siape 737895 não compete mais à CRH/DNOCS, tendo em vista a instauração de procedimento apuratório pelo Processo nº 59400.002034/2010-59, assunto que, no âmbito do DNOCS, diz respeito à área correicional. Quanto ao servidor de matrícula SIAPE nº 0728178, também já foi instaurado o procedimento recomendado, conforme Processo nº 59400.004493/2014-09, estando o assunto sob a responsabilidade da área de correição desta Autarquia.

Recomendação 3: A CRH/DNOCS está aperfeiçoando o controle dessa ação, visando dar efetivo cumprimento às recomendações da CGU/CE.

Em anexo seguem as Declarações de acumulação ou de não acumulação de cargos referentes aos servidores de matrículas SIAPE abaixo relacionadas, Unidade de lotação:

ADM. CENTRAL: 0738810, 731943, 728204, 737896, 737634, 6728111, 738051, 660576, 737973, 732095, 738957, 728304. Ressalte-se que o servidor de matrícula SIAPE 1789132 encontra-se afastado do país para cursar Doutorado, conforme Despacho do Sr. Ministro da Integração de 06/08/2014, publicado no DOU de 07 seguinte, cópia anexa. No entanto, ao tomar posse no cargo efetivo nesta Autarquia, o mesmo apresentou a Declaração datada de 06/05/2010 de não acúmulo de cargos, de cópia também anexa. Quanto ao servidor de matrícula Siape 1974237, trata-se de ocupante de cargo em comissão, exonerado em 11/04/2016.

CEST/CE: 739348, 732192, 732253, 739232, 732319, 739215, 738949, 739198, 739312, 738945, 739438, 732081, 732069, 732070, 739018, 739440, 739443, 739435, 732245, 1795023, 732066, 739023, 739008, 732046, 738911, 739350, 732097, 739396, 728284, 739242, 732226, 738906, 732195, 732227, 732197, 732198, 732241, 739261, 738602, 738842, 739275, 1796025, 738968, 739276, 739277, 732263, 739282, 732076, 732264, 732168, 739303, 0047292, 739317, 732171, 732124, 739265, 732213, 732277, 739357, 739294, 732279, 728371 e 738886.

CEST/PB: 737475, 737444, 737463, 737454, 737765, 734488, 735252, 737632, 737760, 737670, 737610 734423, 734355, 737405.

CEST/RN: 7343817.



Em relação aos servidores ainda pendentes de entrega de suas declarações, será enviada consulta à Procuradoria Jurídica do DNOCS visando buscar orientação de como deve proceder a CRH/DNOCS quanto a esses servidores, que até o momento não atenderam as reiteradas solicitações que lhes foram enviadas. [...]”.

Análise do Controle Interno

A respeito da ocorrência relacionada ao servidor do DNOCS cadastrado no Siape sob a matrícula nº 0737718, não foi possível comprovar a conclusão do processo de acumulação de cargos, posto que consta pagamento para o cargo de professor, na situação de ativo, no mês de agosto/2016, conforme consulta ao Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará em 21/09/2016.

No tocante às ocorrências de acumulações de cargos envolvendo as matrículas 0737895 (DNOCS e 6737898/UNB) e 0728178 (DNOCS e Secretaria de Educação do Estado do Ceará), não se localiza dados sobre os alegados Processos nº(s) 59400.002034/2010-59 59400.004493/2014-09 no Sistema CGU-PAD.

Aliás, esse tipo de situação na área correcional do DNOCS é tratada em achado específico deste relatório de auditoria, que mostra a situação caótica em que se encontrava essa área de gestão da Autarquia.

Assim, cabe ao Diretor-Geral do DNOCS cobrar à Comissão de Controle e Acompanhamento de Processos na Área de Correição - CCAC a conclusão das análises de admissibilidade e a situação dos PAD(s) em comento.

Quanto aos servidores, a seguir relacionados, que não entregaram as Declarações de Acumulação ou de Não Acumulação de Cargos Públicos, entende-se oportuna a consulta mencionada para a adoção dos procedimentos legais, a fim de garantir a prevenção e o controle de acumulação de cargos envolvendo servidores do DNOCS.

Administração Central: 118104, 728237 e 732038.

CEST/CE: 738869, 738806, 729305, 738899, 728316, 738901, 732186, 738891, 739000, 734986, 731997, 732143, 739454, 739340, 738616, 739450, 739472, 989567, 739449, 732328, 739439, 732352, 732106, 732068, 731956, 737970, 738944, 739195, 732149, 738852, 731971, 738606, 739200, 731901, 739201, 6739510, 732086, 732049, 731909, 732010, 739427, 739253, 732162, 739410, 738962, 732347, 738868, 738976, 739273, 731891, 738938, 738788, 732202, 731939, 82877, 738978, 732077, 732231, 732133, 739300, 738988, 732052, 739370, 739307, 732296, 732297, 732269, 738990, 739257, 6732017, 737507, 739327, 739287, 739292, 6729514, 738813.

CEST/PB: 737657, 737453, 734486, 737713, 734370, 734356, 738724, 737422, 737490, 737688, 739362, 737779, 737701, 735285, 734354, 737740, 737668, 737469, 735277.

Recomendações:

Recomendação 1: comprovar a conclusão do processo de apuração de acumulação de cargos concernente ao servidor cadastrado no sistema Siape sob a matrícula nº 737718, de acordo com o art. 133 da Lei nº 8.112/90;



Recomendação 2: comprovar a conclusão dos processos de acumulação de cargos envolvendo as matrículas Siape 0737895 (DNOCS e 6737895/UNB) e Siape 0728178(DNOCS e Secretaria de Educação do Estado do Ceará), bem como dos processos de apuração de responsabilidades, nºs 59400.002034/2010-59 e 59400.004493/2014, respectivamente, relacionados a esses casos;

Recomendação 3: apresentar as declarações dos servidores relacionados, por Siape, no Quadro Servidores que entregaram e que não entregaram as Declarações de Acumulação ou de Não Acumulação de Cargos, ainda pendentes, e apurar os casos de acumulação irregular de cargos públicos, na forma do art. 133 da Lei nº 8.112/90.

2.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

2.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos controles internos administrativos - Gestão de Pessoas.

Fato

A avaliação da existência e consistência dos controles do DNOCS na área de gestão de pessoas foi realizada sobre os procedimentos estabelecidos para as atividades relacionadas à folha de pagamento e à assunção de riscos.

Em 2015, segundo as normas estabelecidas no Regimento Interno publicado pela Portaria MI nº 48, de 11/01/2007, os atos de administração de pessoal são atribuídos ao Diretor-Geral do DNOCS, na forma do art. 68, VIII, *in verbis*:

“Art. 68. Ao Diretor-Geral incumbe:

[...]

“VIII – nomear, admitir, remover, exonerar, dispensar, aplicar penalidades, requisitar servidores e praticar todos os atos relativos à administração de pessoal, observadas as disposições gerais e as diretrizes e normas expedidas pelos órgãos competentes”.

A coordenação e supervisão da execução das atividades estão na competência da Diretoria Administrativa (art. 29), ao passo que as atividades e procedimentos relacionados à gestão de pessoas, desempenhados pelo Serviço de Administração de Pessoal e pelo Serviço de Pagamento de Pessoal, estão subordinados à Coordenação de Recursos Humanos – CRH/DA (art. 30).

Contudo, deve-se ressaltar que, por meio da Portaria nº 401/DNOCS/DG/DA/CRH, de 30/08/2013, com vigência a partir de 01/10/2013, o Diretor-Geral do DNOCS delegou a competência ao Diretor Administrativo para a prática dos atos de concessão e de alteração de aposentadoria e pensão, bem como saneamento de pendências relacionadas a esses benefícios no âmbito da Administração Central.

Na mesma data, pela Portaria nº 402/DNOCS/DG/DA/CRH, também delegou aos Coordenadores Estaduais a competência para os atos de concessão e de alteração de aposentadoria e pensão, bem como saneamento de pendências relacionadas a esses benefícios no âmbito das respectivas Coordenadorias.

Impende destacar a publicação do Decreto nº 8.648 em 26/02/2016, que altera o Decreto nº 4.650, de 27/03/2003, e determina ao Diretor-Geral do DNOCS que edite regimento



interno para detalhar as unidades administrativas da Autarquia, com as respectivas competências e atribuições.

Para avaliar a consistência dos controles internos administrativos até então existentes, utilizou-se como metodologia a aplicação de Questionários de Avaliação de Controles Internos – QACI estabelecidos em procedimento próprio da CGU.

O primeiro foi dirigido, em 04/04/2016, ao Coordenador de Recursos Humanos da Administração Central do DNOCS. Posteriormente, em 03/05/2016, aplicou-se o QACI, *in loco*, a 06 (seis) servidores envolvidos com a execução dos serviços de administração e de pagamento de pessoal da Coordenação de Recursos Humanos do DNOCS; e a 05 (cinco) da Coordenadoria Estadual do Ceará, responsáveis por atividades dessa natureza, que responderam os questionários.

Feito um levantamento pelas médias das respostas dos servidores, apresentaram-se os resultados resumidos no quadro seguinte:

Quadro 15 - Questões e Respostas sobre controles internos administrativos

Questionários de Avaliação de Controle Internos Administrativos	Resposta CRH/DA DNOCS	Respostas de Servidores da CRH/DA	Resposta de Servidores da Cest/CE
01– Existe setor/departamento responsável pela gestão de pessoas na Unidade Jurisdicionada – UJ, com estrutura de pessoal suficiente para bem gerir a atividade?	Controle existente, porém com falhas.	Controle existente, porém com falhas.	Inexistência do Controle.
02– A execução das principais atividades envolvidas na gestão de pessoas está apoiada por políticas e procedimentos (normas, manuais e <i>check-list</i>) que as formalizam e detalham?	Controle existente, porém com falhas.	Controle existente, porém com falhas.	Controle existente e não há falhas detectadas.
03 – A Unidade executa processo de planejamento de gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho?	Inexistência do Controle.	Inexistência do Controle.	Inexistência do Controle.
04 – Existe independência de instâncias (segregação de funções) entre aquele que reconhece direito a ser pago e o que promove o pagamento efetivo de despesas relacionadas à área de pessoal (por exemplo: salários, gratificações, proventos, etc)?	Controle existente e não há falhas detectadas.	Controle existente e não há falhas detectadas.	Controle existente, porém com falhas.
05 – Existe processo para identificação das necessidades e promoção de treinamento da equipe de RH na legislação de pessoal atualizada (normas e orientações de órgãos centrais) e decisões do STF, STJ e TCU na área de pessoal?	Controle existente e não há falhas detectadas.	Controle existente, porém com falhas.	Inexistência do Controle.
06 – O processo de reconhecimento de determinado direito na área de pessoal busca e menciona o devido embasamento legal, normativo ou judicial que fundamentaram a concessão do direito?	Controle existente e não há falhas detectadas.	Controle existente e não há falhas detectadas.	Controle existente e não há falhas detectadas.
07 – Existe processo para verificação periódica de possível acumulação indevida de cargos, empregos e funções públicas dos servidores estatutários da instituição?	Inexistência do Controle.	Controle existente, porém com falhas.	Controle em desenvolvimento.
08 – Existem rotinas para verificação periódica da situação dos servidores cedidos e requisitados, especialmente quanto à regularidade nos reembolsos dos servidores cedidos com ônus para o destino?	Controle existente e não há falhas detectadas.	Controle existente e não há falhas detectadas.	Controle existente, porém com falhas.



09 – No caso de servidores que devem cumprir jornada de trabalho na instituição, existe processo de controle efetivo de cumprimento de jornada de trabalho exigida?	Controle existente e não há falhas detectadas.	Controle existente e não há falhas detectadas.	Controle existente, porém com falhas.
10 – São realizadas auditorias internas sistemáticas para verificação de conformidade no pagamento de direitos na área de pessoal?	Inexistência do Controle.	Inexistência do Controle.	Controle existente e não há falhas detectadas.
11 – A Organização executa processo de acompanhamento da vigência das decisões judiciais concessivas de direito/vantagem na área de pessoal?	Inexistência do Controle.	Controle existente, porém com falhas.	Controle existente e não há falhas detectadas.
12 – A Unidade oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendem as necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes?	Inexistência do Controle.	Inexistência do Controle.	Inexistência do Controle.
13 – A Unidade verifica a opinião dos colaboradores quanto ao ambiente de trabalho e utiliza os resultados para orientar eventuais mudanças?	Controle em desenvolvimento.	Controle existente, porém com falhas.	Inexistência do Controle.
14 – A Unidade estabelece responsabilidade clara pelo planejamento, aprovação, execução e avaliação das práticas de gestão de pessoas?	Inexistência do Controle.	Controle existente, porém com falhas.	Controle existente, porém com falhas.
15 – A Unidade monitora, por meio de sistema informatizado de gestão de pessoas, algum conjunto de informações relevantes sobre a força de trabalho (ex. Índices de absenteísmo, índices de rotatividade, projeções de aposentadoria, etc)?	Controle em desenvolvimento.	Controle existente, porém com falhas.	Inexistência do Controle.
16 – A Unidade executa mecanismos para assegurar que as informações e os dados relativos aos recursos humanos sejam atuais e precisos (ex. Verificações periódicas de consistências das bases de dados dos sistemas de gestão de pessoas)?	Controle em desenvolvimento.	Controle existente, porém com falhas.	Controle existente, porém com falhas.
17 – A Unidade realiza processo para identificar e relatar a algum órgão consultivo ou deliberativo (ex. Comitê de Recursos Humanos) eventuais riscos relacionados a recursos humanos, a fim de que sejam tomadas medidas para mitigar situações de alto risco?	Inexistência do Controle.	Inexistência do Controle.	Inexistência do Controle.
18 – A Unidade desenvolve processo sucessório para posições de liderança?	Inexistência do Controle.	Inexistência do Controle.	Inexistência do Controle.
19 – A Unidade dispõe de lista de verificação com a finalidade de verificar a conformidade dos atos de pessoal com a legislação?	Inexistência do Controle.	Controle existente, porém com falhas.	Inexistência do Controle.
20 – Existe Plano de Capacitação específico para os servidores responsáveis pela atividade de gestão de pessoas da Unidade?	Inexistência do Controle.	Inexistência do Controle.	Controle existente, porém com falhas.

Fonte: QACI (respostas do CRH/DNOCS em 04/04/2016; de 6 servidores da CRH e de 05 servidores da CEST/CE em 03/05/2016).

De acordo com o Despacho nº 394/DA/CRH/2016 (Processo nº 59400.001299/2016-25), de 11/04/2015, encaminhado por meio do Ofício nº 011/AUDI, de 12/04/2016, a CRH/DA dispõe da seguinte estrutura:

Quadro 16 - Servidores da CRH/DA/DNOCS por cargo



Cargo	Quantitativo
Agente Administrativo	10
Administrador	05
Agente de Portaria *	03
Agente de Vigilância *	04
Agente de Atividades Agropecuárias*	03
Assistente Social	01
Artífice de Artes Gráficas*	01
Datilógrafo	08
Engenheiro**	01
TOTAL	36

* Cargos extintos

**Atividades relacionadas à Segurança do Trabalho

Fonte: Processo nº 59400.001299/2016-25/DNOCS, encaminhado por meio do Ofício nº 011/AUDI, de 12/04/2016.

Por esse quadro, tem-se, praticamente, 18 servidores em cargos compatíveis com a área de pessoal, para a execução das atividades meio (10 agentes administrativos e 8 datilógrafos), e 05 servidores em cargos de Administrador, de nível superior.

Ainda que os servidores da CRH/DA reconheçam a existência da coordenação responsável pela gestão de pessoas, foram evidenciadas deficiências nessa estrutura.

Para os agentes envolvidos, as responsabilidades pelo planejamento, aprovação, execução e avaliação das práticas de gestão de pessoas não estão claramente estabelecidas.

Contudo, formalmente, as responsabilidades estão devidamente estabelecidas no Regimento Interno do DNOCS: a coordenação e a supervisão da execução das atividades cabem ao Diretor Administrativo DNOCS (art. 29), os procedimentos relacionados à gestão de pessoas, desempenhados pelo Serviço de Administração de Pessoal e pelo Serviço de Pagamento de Pessoal, são subordinados à Coordenação de Recursos Humanos – CRH/DA (art. 30); e o Diretor-Geral tem a competência para aplicar penalidades, requisitar servidores e praticar todos os atos relativos à administração de pessoal (art. 68).

Os resultados dos exames aplicados nesta auditoria expõem deficiências nos controles internos administrativos sobre às atividades de gestão de pessoas, apontando para a informalidade, com baixo nível de controle, ou nível de controle em fase inicial de maturidade para fazer frente aos riscos da gestão de uma Autarquia do porte do DNOCS.

Pelas respostas dos servidores da CEST/CE revela-se a inexistência de controle sobre as atividades de pessoal, pelo menos, para essa coordenadoria.

Como não se realizam processos periódicos, para identificar e relatar a algum órgão consultivo ou deliberativo eventuais riscos relacionados a gestão de recursos humanos, somente mediante o exame amostral, nas auditorias, como na verificação de acumulação ilegal de cargos públicos, as falhas vão sendo evidenciadas.

Não existem medidas para mitigar situações de alto risco. A consequência disso são prejuízos ao erário, como apontados nas constatações da auditoria, assumidos pela Administração Pública.

Como exemplo, relata-se a ausência de acompanhamento da vigência das decisões judiciais concessivas de direito/vantagem na área de pessoal, a exemplo dos pagamentos efetuados após o julgamento do Egrégio TRF/5ª Região na APELREEX nº 1.1959, favorável ao DNOCS, que resultou no montante de R\$ 4.257.940,81 (de 18/11/2010 a



30/09/2013) para reposição ao erário, e que somente foi implantada a partir de outubro de 2015.

Considerando-se a duração e as despesas com processos de reposição, que envolvem o exercício da ampla defesa e do contraditório, além de novas demandas judiciais, o custo da falta de organização e controle das atividades para a União extrapola o valor levantado.

Ressalta-se que a CGU já vem alertando para essas questões há vários exercícios financeiros, sem que se tenha sinalização de reversão do quadro pelas instâncias decisórias do governo federal.

Com relação à capacitação de pessoal, o Coordenador de Recursos Humanos do DNOCS, por meio do Despacho nº 394/DA/2016, de 11/04/2016, ressalva o levantamento das necessidades de treinamento. Outrossim, a capacitação não atende satisfatoriamente às deficiências da força de trabalho, como foi relatado pela própria gestão.

Evidencia-se o despreparo de servidores para atividades mais complexas. Esse ponto é sensível aos servidores da área de recursos humanos, e, principalmente, aos das coordenadorias estaduais.

Quanto aos aspectos positivos da gestão de pessoas, destacam-se as respostas dadas pelos servidores aos seguintes quesitos de auditoria: a) independência de instâncias (segregação de funções); b) embasamento legal, normativo ou judicial para concessão do direito; c) acompanhamento dos reembolsos dos servidores cedidos com ônus; d) implantação do controle de ponto eletrônico na Administração Central do DNOCS.

2.2.1.2 CONSTATAÇÃO

A ausência de estrutura de gestão e controle de demandas judiciais no DNOCS vem causando prejuízos ao erário. No caso do Processo nº 0005797.13.2009.4.05.81.00/10ª VF-CE, estimados em mais de R\$ 4 milhões.

Fato

Verificou-se a morosidade no processamento da reposição ao erário, referente a pagamentos efetuados a título de vantagem judicial após a publicação, em 25/11/2010, do Acórdão com o julgamento da ação de apelação APELREX nº 11959/CE favorável ao DNOCS, relativa ao Processo nº 0005797.13.2009.4.05.81.00/10ª VF-CE, “*in verbis*”:

“*EMENTA*
ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DNOCS. SENTENÇA EXTRA PETITA. NULIDADE. VPNI. PARAMETRIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. LEI N.º 9.527/97. SUJEIÇÃO APENAS AOS REAJUSTES REMUNERATÓRIOS GERAIS. ART. 9.º, § 2.º, DA LEI N.º 11.314/06. AUSÊNCIA DE OPÇÃO. EXTENSÃO. PODER JUDICIÁRIO. ISONOMIA. IMPOSSIBILIDADE.”

1. A sentença apelada é extra petita, vez que cuidou do percentual de pagamento da GDPGPE enquanto o pedido inicial refere-se ao pagamento de forma parametrizada (percentual do vencimento básico) da VPNI referente à rubrica “complementação salarial” (70% para o nível médio e 100% para o nível superior) em relação ao servidores não optantes nos termos do art. 9.º, § 2.º, da Lei n.º 11.314/06, razão pela qual deve ser declarada a sua nulidade, passando-se, no entanto, em seguida, ao julgamento do mérito da causa, em aplicação analógica do art. 515, § 3.º, do CPC.



2. Não havendo direito adquirido a regime jurídico, o pagamento das vantagens de cunho pessoal decorrentes de decisão judicial passou a ocorrer, a partir da Lei n.º 9.527/97 a ser feita sob a forma de VPNI desvinculada do valor do vencimento básico e sujeita, apenas, aos reajustes remuneratórios gerais, sem qualquer ilegalidade nesse fato.
3. A parametrização em relação ao vencimento básico da rubrica referente à complementação salarial do Decreto-Lei n.º 2.438/88 decorrente de decisão judicial não encontra, pois, respaldo legal.
4. Na ausência de manifestação de opção na forma do art. 9.º, § 2.º, da Lei n.º 11.314/06 pelo servidor beneficiado por decisão judicial, não lhe assiste o direito à sistemática de pagamento prevista em referida norma legal, não podendo o Poder Judiciário, em matéria remuneratória de servidor público, estender vantagens financeiras com base no princípio da isonomia.
5. Declaração da nulidade da sentença apelada, julgando prejudicadas a apelação e a remessa oficial, e denegação da segurança pleiteada, revogando a liminar anteriormente concedida.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Decide a Egrégia Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por unanimidade, declarar a nulidade da sentença apelada, julgando prejudicadas a apelação e a remessa oficial, e denegar a segurança pleiteada, revogando a liminar anteriormente concedida, nos termos do relatório, voto e notas taquigráficas constantes dos autos.

Recife (PE), 18 de novembro de 2010. (Data do julgamento)”.

A obrigatoriedade do cumprimento dessa sentença foi reiterada pela Nota nº 80/AGU/PGF-/PF/DNOCS/CCD/FJSB/2013, de 03/10/2013 (Processos Administrativos nº 59400.005205/2009-68 e 59400.007144/2009-73), a seguir transcrita:

“Sra. Coordenadora da CCD,

1. Os autos dos processos administrativos em epígrafe vieram a esta Procuradoria Federal, em face do Despacho nº 311/DA/CRH/2013, oriundo da Coordenadoria de Recursos Humanos do DNOCS, que apresentou o seguinte teor:

“Ao Sr. Diretor da DA/DNOCS, nos termos da consulta formulada no Despacho nº 46/2013/CRH/AP-L, às fls. 156, ou seja, se os valores da VPNI de que trata o art. 9º da lei nº 11.314/06, observada a modificação trazida pela lei nº 12.716/2012, para os integrantes da ação judicial nº 2009.81.00.005797-5 10ª VF/CE, optantes pela estrutura remuneratória de que trata a Lei nº 12.277/10, devem ser atualizados em decorrência da majoração dos valores dos vencimentos básicos ocorrida com a edição da lei nº 12.788/12 (anexo XVII)”

2. No processo específico (nº 2009.81.00.005797-5), verifico que o Parecer nº 029/2011, dessa CCD, às fls. 29/34 do Processo em apenso nº 59400.004214/2011-56, analisou a força executória do Acórdão proferido na APELREEX nº 1159/CE, originário da 10ª Vara Federal, que concluiu pela denegação da segurança pleiteada, bem como, da liminar anteriormente concedida aos autores.

3. O Parecer supra, indica também, que deve ser cumprida a Decisão Judicial, sendo cancelada a implantação anterior, bem como, ultimadas providências para tal.

4. Consta ainda dos autos (fls. 35 do processo em apenso) o Despacho nº 1205/PGF/PF/DNOCS/CCD/2011, da Coordenadoria da CCD, indicando a “imediate suspensão de eventuais implantações feitas em decorrência do processo judicial em epígrafe em benefício dos substituídos constantes às fls. 24/27 dos presentes autos”.

5. Portanto, fica prejudicada análise de reajuste da VPNI dos servidores integrantes do Processo nº 2009.81.00.005797-5, posto que se pressupõe, que os autores da ação, não mais estariam recebendo a referida gratificação pleiteada no processo, salvo por nova determinação judicial em contrário, que não se tem conhecimento até o presente momento.



6. Sendo assim, recomendo a Coordenadoria de Recursos Humanos do DNOCS, se ainda não suspendeu o pagamento da gratificação denominada Complementação Salarial – Bolsa, dos servidores/autores no processo nº 2009.81.00.005797-5, que o faça imediatamente, iniciando ainda o processo de reposição ao erário desde a data em que foi proferida a Decisão na APELREEX nº 11959/CE, posto que constatada a ausência de boa-fé, em virtude de contrariar Decisão Judicial, que suspendeu o pagamento.

7. Diante do exposto, sugiro ainda que deve ser obedecido o contraditório no caso da reposição ao erário, devolução dos autos à origem (CRH), com a recomendação de que sejam tomadas as medidas aqui indicadas.

8. É o parecer que submeto à abalizada consideração da Sra. Coordenadora da CCD”.

A Nota nº 080/AGU/PGF/PF/DNOCS/CCD/FJSB/2013, acatada pela Coordenadora da CCD, recebeu o Despacho nº 918/PGF/PF/DNOCS/CCD/2013, de 03/10/2013, nos seguintes termos:

“1-Acato a análise realizada pela Nota nº 80/AGU/PGF/PF/DNOCS/CCD/FJSB/2013, fls. pelos seus fundamentos, quanto à consulta realizada pela CRH fls. 160, pelo que encaminho na oportunidade, a referida análise para ciência e acatamento, bem como posterior encaminhamento à CRH para adoção do entendimento sugerido.

2-Ressalvando a necessidade da CRH/DNOCS suspender de imediato eventuais implantações em decorrência do Processo em epígrafe, já orientado pela PF/DNOCS desde 2011.

3-Observando o contraditório e a ampla defesa no caso de reposição ao erário, desde a data da decisão do Egrégio TRF5ª Região na APELREEX nº 11959, constante do PA nº 59400.004214/2011-56, ora em anexo”.

Em 03/10/2013, o Procurador-Geral do DNOCS emitiu o Despacho nº 1299-2013/PF/DNOCS/PGF/AGU, dando o encaminhamento à Coordenação de Recursos Humanos – CRH/DNOCS, “para as providências cabíveis”.

A inconsistência no pagamento da vantagem judicial decorrente do Processo nº 0005797.13.2009.4.05.81.00/10ª VF-CE já havia sido sinalizada pela CGU-Regional/CE, conforme Constatação nº 2.1.2.3, do Relatório de Acompanhamento nº 201317026/CGU-Regional/CE (“Recomendação 11: Item 27-0731913/CEST/CE: Tendo em vista as orientações contidas na Nota nº 80/AGU/PGF/PF/DNOCS/CCD, de 03/10/2013 (acatada por meio do Despacho nº 918/PGF/PF/DNOCS/CCD/2013, de 03/10/2013) a respeito da decisão que denegou a segurança relativa ao Processo nº 2009.81.00.005797-5, comprovar a conclusão do processo de reposição ao erário com relação aos valores pagos sem respaldo”).

Mediante o Ofício nº 7968/2016/NAC-3/CGU-Regional/CE, de 24/03/2016, solicitou-se ao Diretor-Geral do DNOCS apresentar as medidas adotadas para o cumprimento da APELREEX nº 11959/CE, com a comprovação dos processos de reposição de valores devidos ao erário, tendo por fundamento a referida Nota nº 80/AGU/PGF/PF/DNOCS/CCD, bem como foi alertado para os elevados riscos de prescrição e consequentes prejuízos aos cofres públicos.

Por intermédio do Ofício nº 165/DF/AUDI, de 11/04/2016, o DNOCS encaminhou o Despacho nº 418/DA/CRH/2016, de 11/04/2016, com os procedimentos administrativos formalizados no Processo nº 59400.001196/2016-65.

Os resultados apresentados no Processo nº 59400.001196/2016-65 estão compilados nos quadros a seguir, com os quantitativos de servidores/pensionistas e de pagamentos



efetuados após o julgamento da ação de apelação APELREX nº 11959/CE, passíveis de reposição ao erário.

Quadro 17- Reposição ao erário implantada pela entidade - Servidor/Aposentado

Quantitativo de Servidores	Cálculo da Reposição ao Erário (18/11/2010 a 30/09/2013)	Início da Reposição	Reposição ao Erário a descontar, implantada pela Entidade.
54	R\$ 2.471.559,66	Outubro/2015	R\$ 2.325.043,66

Fonte: Processo nº 59400.001196/2016-65/DNOCS.

Quadro 18 - Reposição ao erário implantada pela entidade – Pensionista

Quantitativo de Servidores	Cálculo da Reposição ao Erário (18/11/2010 a 30/09/2013)	Início da Reposição	Reposição ao Erário a descontar, implantada pela Entidade.
52	R\$ 1.786.381,15	Outubro/2015	R\$ 1.638.837,02

Fonte: Processo nº 59400.001196/2016-65/DNOCS.

Posto isso, o valor para reposição ao erário apurado pelo DNOCS resultou no montante de R\$ 4.257.940,81 (de 18/11/2010 a 30/09/2013), o qual somente foi implantado a partir de outubro de 2015.

Além de prejuízo expressivo, o falecimento de servidores e pensionistas tornam os processos de reposição ao erário mais complicados. Além disso o pagamento da vantagem por quase três anos após a queda da liminar deu causa a novas demandas judiciais.

Nos casos em que os servidores/beneficiários de pensão faleceram durante o processo de cobrança, o DNOCS informou a adoção de providências, como a emissão de diligências ao Judiciário e cartórios para a verificação da existência de inventário, seguindo as orientações que foram emitidas no Parecer nº 170/2013/MJLA/CAJ/PF-DNOCS/PGF/AGU, que analisou caso análogo após o falecimento de devedor.

Com efeito, essas situações, que estão resumidas no quadro seguinte, sinalizam um montante de R\$ 533.648,41 em créditos da União, a recuperar; mas demandam procedimentos específicos para reposição ao erário ou ação de conhecimento e de cobrança pelos órgãos jurídicos competentes, conforme Nota Informativa nº 2/2015/CGNOR/DENOP/SEGEP:

Quadro 19 - Reposição ao erário, pendente:



Instituidor	Pensionista Siape	Instituidor Data do Falecimento	Valor da última parcela recebida (Set/2013)	Cálculo da Reposição ao Erário (18/11/2010 a 30/09/2013)	Início da Reposição
345031	4936256	28/04/2007	R\$ 2.817,55	R\$ 97.256,13	-
732687	5440327	17/03/2011	R\$ 1.029,15	R\$ 37.217,43	-
734350	2910241	15/11/1995	R\$ 2.481,60	R\$ 86.217,23	Novembro/ 2015, mas o pensionista faleceu em 19/02/2016
734555	-	14/03/2015	R\$ 1.055,68	R\$ 38.165,25	-
735039	-	12/09/2013	R\$ 892,42	R\$ 31.520,69	-
735207	4351584	13/12/2003	R\$ 1.055,68	R\$ 38.133,95	-
735843	-	08/01/2012	R\$ 587,90	R\$ 8.940,42	-
735893	-	31/03/2011	R\$ 923,06	R\$ 5.015,29	-
737290	5441072	10/02/2011	R\$ 1.055,68	R\$ 38.133,95	-
744650	683850	16/04/1993	R\$ 3.268,49	R\$ 122.350,48	Outubro/2015, mas o pensionista faleceu em 04/11/2015.
735208	5856540	03/09/2014	R\$ 849,66	R\$ 30.697,59	-

Fonte: Processo nº 59400.001196/2016-65/DNOCS.

Ao final, foram relacionadas situações com impedimentos para a implantação da reposição ao erário, como liminares obtidas na justiça, entre outras, totalizando R\$ 846.745,86.

Quadro 20 - Sem reposição ao erário

Instituidor	Pensionista Siape	Valor da última parcela recebida (Set/2013)	Cálculo da Reposição ao Erário (18/11/2010 a 30/09/2013)	Situação	Justificativa
731907	-	R\$ 2.817,55	R\$ 97.256,13	Reposição suspensa por decisão judicial.	A reposição ao erário foi implantada em OUT/2015, porém os descontos foram suspensos em virtude de decisão judicial, nos autos do Processo nº 0805976-98.2015.4.05.8100 da 7ª VF-CE.
6731907	-	R\$ 2.817,55	R\$ 97.256,13	Reposição suspensa por decisão judicial.	A reposição ao erário foi implantada em OUT/2015, porém os descontos foram suspensos em MAR/15 em virtude de decisão judicial, nos autos do Processo nº 0805976-98.2015.4.05.8100 da 7ª VF-CE.
734012	-	R\$ 1.042,35	R\$ 37.673,47	Pendente	Foi encaminhada a última notificação com GRU para recolhimento do débito, cujo prazo encerrar-se-á em 15/04/2016, podendo a inclusão do desconto ser efetuada na folha de pagamento de ABR/16.



734579	-	R\$ 958,92	R\$ 34.751,87	Pendente	Até o presente momento não foi possível concluir os procedimentos da ON nº 5, visto que a beneficiária não foi localizada no endereço indicado, tendo a correspondência sido devolvida ao DNOCS. Objetivando dar prosseguimento à cobrança, foi encaminhado à CEST/RN para entrega da correspondência pessoalmente ao interessado.
734999	-	R\$ 1.055,68	R\$ 38.133,95	Reposição suspensa por decisão judicial.	A reposição ao erário foi implantada em OUT/2015, porém os descontos foram suspensos em virtude de decisão judicial, nos autos do Processo nº 0804540.32-2014.4.05.8200 da 3ª VF-PB.
735033	5141052	R\$ 498,39	R\$ 18.030,92	Pendente	Até o presente momento não foi possível concluir os procedimentos da ON nº 5, visto que a beneficiária não foi localizada no endereço indicado, tendo a correspondência sido devolvida ao DNOCS. Objetivando dar prosseguimento à cobrança, foi encaminhado à CEST/PB o Memo nº 12/DA/CRH/PP, para entrega da correspondência pessoalmente à interessada.
735215	3525562	R\$ 1.616,00	R\$ 60.492,08	Reposição suspensa por decisão judicial.	A reposição ao erário foi suspensa em virtude de decisão judicial, nos autos do Processo nº 00802854-05.2014.4.05.8200, 2ª VF – CE.
735215	3525554	R\$ 1.616,00	R\$ 60.492,08	Reposição suspensa por decisão judicial.	A reposição ao erário foi suspensa em virtude de decisão judicial, nos autos do Processo nº 0802797-84.2014.4.05.8200, JF-PB.
735238	-	R\$ 3.327,05	R\$ 124.542,57	Reposição suspensa por decisão judicial.	A reposição ao erário foi suspensa em virtude de decisão judicial, nos autos do Processo nº 083062.86.2014.4.05.8200, 10ª VF-CE.
735258	-	R\$ 2.817,55	R\$ 97.256,13	Pendente	Foi encaminhada a última notificação com GRU para recolhimento do débito, cujo prazo encerrar-se-á em 15/04/2016, podendo a inclusão do desconto ser efetuada na folha de pagamento de ABR/16.
735282	3319105	R\$ 2.861,91	R\$ 107.130,83	Reposição suspensa por decisão judicial.	A reposição ao erário foi suspensa em virtude de decisão judicial, nos autos do Processo nº 0804656-04.2015.4.05.8200, 3ª VF – PB.



737602	-	R\$ 978,75	R\$ 36.056,83	Reposição suspensa por decisão judicial.	A reposição ao erário foi implantada em OUT/2015, porém os descontos foram suspensos em JAN/15 em virtude de decisão judicial, nos autos do Processo nº 0800027-59.2016.4.05.8100, da 8ª VF-CE.
6733945	2935163	R\$ 521,18	R\$ 0,00	Reposição repassada a outro beneficiário	Benefício excluído por maioria, razão pela qual o montante devido foi repassado a beneficiária de pensão vitalícia, de matrícula 2932890.
6733945	2932890	R\$ 521,18	R\$ 37.672,84	Pendente	Até o presente momento não foi possível concluir os procedimentos da ON nº 5, visto que a beneficiária não foi localizada no endereço indicado, tendo a correspondência sido devolvida ao DNOCS. Objetivando dar prosseguimento à cobrança, foi encaminhado à CEST/PB para entrega da correspondência pessoalmente à interessada.

Fonte: Processo nº 59400.001196/2016-65/DNOCS.

Os fatos relatados evidenciam falhas graves no acompanhamento do cumprimento de decisões judiciais, como a morosidade para adoção de providências na folha de pagamento, bem como para o processamento da reposição ao erário, ou de cobranças.

Causa

- a) ausência de capacitação e despreparo dos servidores para as atividades desenvolvidas;
- b) ausência de supervisão adequada das atividades em diversos ambientes do órgão;
- c) ausência de controle sobre os pagamentos judiciais;
- d) a não implementação de rotinas e de procedimentos de controle interno pela Administração do DNOCS sobre a Coordenação de Recursos Humanos e desta sobre a folha de pagamento.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a se manifestar sobre o assunto, a Coordenação de Recursos Humanos da Administração Central do DNOCS apresentou, por meio do Ofício nº 030/AUDI, de 11/05/2016, o Despacho nº 495/DA/CRH/2016, de 06/05/2016, contendo as seguintes justificativas:

“No que diz respeito ao cumprimento de demandas judiciais, a favor ou contra o DNOCS, esclarecemos que esta Coordenação de Recursos Humanos, bem como os Setores desta Coordenação envolvidos no processo de implantação ou suspensão de rubricas judiciais, tem conferido total prioridade quando se trata de processos dessa natureza, mesmo contando com restrito quadro de servidores aptos a lidarem com a complexidade que esses processos apresentam.”



Com relação ao Processo nº 0005797-13.2009.4.8.8100 – 10ª VF/CE, apresentaremos breve histórico das providências adotadas por esta CRH para dar efetivo cumprimento à decisão judicial:

1. A demanda foi implantada em folha de pagamento dos servidores substituídos no mês de maio de 2010, observando o Parecer nº 84/2009-PGF/PF/CCD/DNOCS, tendo sido gerado o PA nº 59400.005205/2009-68.

2. Em 12/07/2011 deu entrada na Secretaria desta CRH o PA nº 59400.004214/2011-56, tratando da perda da força executória em decorrência do julgamento da APELREEX nº 11959/CE, de 18/11/2010, favorável ao DNOCS, conforme orientação da Procuradoria Federal no Parecer nº 029/2011-PGF/CCD/DNOCS. Ressalte-se que houve um equívoco quando da prolação da Sentença pelo Juiz de primeiro grau, uma vez que tratou de objeto diverso do requerido na ação mandamental, levando o d. Tribunal a concluir por Decisão a quo extra petita, vez que cuidou do percentual de pagamento da GDPGPE, enquanto o pleito inicial tratava-se de pagamento de forma parametrizada da VPNI. O citado parecer da Procuradoria preocupou-se em esclarecer essa ocorrência, porém os servidores encarregados de interpretar e dar fiel cumprimento à presente demanda, em exercício à época no Setor de Legislação de Pessoal – CRH/AP-L, compreenderam a situação de forma equivocada, uma vez que se falava em GDPGPE. Diante disso, a Chefia da CRH/AP-L respondeu ao citado parecer informando o seguinte:

“À Senhora Coordenadora de RH, solicitando encaminhar à PF/CCD, informando que o Processo nº 2009.81.00.005797-5 nunca foi implantado em contracheque de servidores/inativos e que todas ações judiciais de PGPGPE foram suspensas devido a publicação da Portaria nº 412/2010, conforme requerido por esta Procuradoria no Despacho PGF/Pf/CCD/DNOCS nº 1903/2010, de cópia anexa”. (Grifou-se)

Percebe-se que houve um equívoco quanto à interpretação do parecer da Procuradoria Federal, devido à complexidade e singularidade da situação, de forma que esta CRH devolveu o Processo à PGF/CCD/DNOC, com a informação transcrita acima, em 26/07/2011 apenas quatorze dias após o recebimento, prazo este razoável diante das demandas em trâmite na CRH/AP-L. Diante da resposta apresentada, o Coordenador Substituto da PGF/CCD determinou o arquivamento do Processo, em 01/08/2011, de forma que esta CRH não obteve mais retorno do desfecho desta demanda. Ressalte-se, portanto, que não houve suspensão de qualquer pagamento, uma vez que o parecer da PGF/CCD foi equivocadamente interpretado pela CRH/AP-L naquela ocasião, sem que, entretanto, a Procuradoria se manifestasse quanto ao evidente equívoco. (Grifou-se)

3. Em 22/02/2013, a CRH/AP-L emitiu o despacho nº 41/2013/CRH/AP-L, encaminhando o Processo original, nº 59400.005205/2009-68, à PGF/CCD, para manifestação da d. Procuradoria quanto às atualizações dos valores da ação, tendo em vista a publicação da Lei nº 12.716/2012. Ora, neste momento a Procuradoria percebeu que a demanda ainda não havia sido suspensa e em 03/10/2013 devolveu o processo à CRH, por meio do Despacho nº 918/PGF/PF/DNOCS/CCD/2013, acompanhado da Nota nº 080/AGU/PGF/DNOCS/CCD/FJSB/2013, ambos recomendando a imediata suspensão da ação, observando o contraditório e a ampla defesa no caso de reposição ao Erário, a contar da data da decisão do Egrégio TRF da 5ª Região na APELREEX nº 11959/CE. (Grifou-se)

4. **Imediatamente, no dia 04/10/2013, a implantação da presente ação foi suspensa no sistema Siape/SICAJ, conforme comprovante em anexo. Quanto à reposição ao Erário, restou a dúvida em relação à data inicial da devolução do pagamento indevido.** Diante



da dúvida suscitada, esta CRH/AP-L encaminhou novamente o processo para a PGF/CCD, por meio do Despacho S/N, de 20/11/2013. Em resposta, a Procuradoria emitiu o Parecer nº 49/2014/PGF/PF/CCD/DNOCS, de 08/05/2014, afirmando que o marco inicial para a reposição seria a partir de 18/11/2010, data da APELREEX nº 11959/CE. (Grifou-se)

5. No dia 19/05/2014, o referido processo retornou a esta CRH, com o citado parecer, de fora que no dia 21/05/2014 foi protocolado o Processo nº 59400.002276/2014-76, tratando do Memorando nº 06/CRH/AP-L, de 21/05/2014, o qual solicitou que fossem adotadas todas as providências para fins de recuperar os valores pagos indevidamente, no período compreendido entre 18/11/2010, data da última decisão, e 30/09/2013, último dia de pagamento indevido. (Grifou-se)

6. A partir de então, o processo administrativo seguiu o procedimento previsto na Orientação Normativa nº 05/2013, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, oportunizando aos interessados o direito ao contraditório e à ampla defesa. **Atualmente os servidores e pensionistas constantes da relação de substituídos do processo estão repondo ao Erário através da folha de pagamento, nos termos do Art. 46 da Lei nº 8.112/90, conforme expresso na planilha em anexo, excetuando-se apenas a situação dos servidores que ingressaram com demanda judicial para interromper a reposição, e os que faleceram no decorrer do procedimento de cobrança sem deixar dependentes habilitados neste Departamento para percepção de pensão, cujo procedimento para recuperação do débito, nestes casos, está sendo implementado nos termos da orientação da Procuradoria Federal contida no Parecer nº 170/2013/MJLA/CAJ/PF-DNOCS/PGF/AGU, emitido nos autos do Processo Administrativo nº 59400.003995/2013-23, que guarda relação com a situação aqui apresentada.**

Diante de todo o exposto, e considerando principalmente as datas em que foram adotadas as providências a cargo desta CRH, ressaltando apenas a ocorrência do equívoco na interpretação do Parecer nº 029/2011- PGF/CCD/DNOCS, em julho de 2011, que naquela ocasião entendeu-se que o processo se tratava de GDPGPE, destacando mais uma vez a complexidade e singularidade da situação, não houve atraso ou desídia no tratamento e cumprimento desta decisão judicial, como sugerido [...], estando provado documentalmente que todas as providências foram adotadas em prazo razoável”.

Após o envio do relatório preliminar ao DNOCS por meio do Ofício nº 16.006/2016/NAC3/CE/Regional/CE-CGU, de 06/09/2016, para ciência dos achados e apresentação de razões de justificativa, o Diretor-Geral da Autarquia encaminhou manifestações adicionais da Coordenação de Recursos Humanos e da Procuradoria Federal junto ao DNOCS sobre a presente constatação por meio do Ofício nº 432/DG/AUDI, de 15/09/2016:

- Memorando nº 943/DA/CRH/2016, de 14/09/2016:

“[...]

2.2.1.2 – A ausência de estrutura de gestão e controle de demandas judiciais no DNOCS vem causando prejuízos ao Erário. No caso do Processo nº 0005797.13.2009.4.05.8100/10ª VF/CE, estimados em mais de R\$ 4 milhões.

Justificativas/Providências:

Recomendação 1: Como já informado através do Despacho nº 495/DA/CRH/2016, de 06/05/2016, encaminhado por meio do Ofício nº 030/AUDI, de 11/05/2016, os procedimentos a cargo da CRH/DNOCS já foram efetivados, seguindo as orientações

emanadas da Procuradoria Jurídica da Autarquia. Em relação à apuração de responsabilidades, a CRH/DNOCS solicita reconsideração dessa recomendação, pela absoluta ausência de dolo dos servidores da área de pessoal, além do que, a recuperação dos pagamentos efetuados após a perda da força executória já estão em curso, e os atrasos verificados no trâmite do procedimento no âmbito do DNOCS, ou seja, entre a Procuradoria Jurídica e a área de Pessoal, já foram devidamente esclarecidos no Despacho nº 495/CRH/DNOCS/2016.

Ressalte-se que a CRH/DNOCS submeteu à PGF/DNOCS consulta quanto à data de início da reposição, tendo em vista entendimento divergente em casos análogo, ocasião em que foi emitido o Parecer nº 2900029/2016/NUMA/PFCE/PGF/AGU, o que ensejou a abertura de novo procedimento para alcance dos valores percebidos pelos autores desde o início do cumprimento da decisão liminar. [...]”.

- Nota nº 00084/2016/CCD/PF-DNOCS-SEDE/PGF/AGU, de 14/09/2016:

“Em relação ao item 2.2.1.2 CONSTATAÇÃO -A ausência de estrutura de gestão e controle de demandas judiciais no DNOCS vem causando prejuízos ao erário. No caso do Processo nº 0005797.13.2009.4.05.81.00/10ª VF-CE, restou claro através do relatório circunstanciado da douta CGU referente aos fatos narrados que a Procuradoria Federal efetivou a interpretação e análise da decisão Judicial, relativa ao Processo nº 0005797.13.2009.4.05.81.00/10ª VF-CE, contidas no Parecer nº 029/2011-PGE/CCD/DNOCS, de 08/06/2011, pelo que, orientou, devidamente, que a Coordenação de Recursos Humanos do DNOCS adotasse as medidas administrativas sob sua competência, para dar cumprimento da decisão na APELREEX nº 11959/CE.

Inclusive não houve recomendação para a procuradoria no tocante ao item em referência.”

Análise do Controle Interno

Não obstante as justificativas apresentadas no Despacho nº 495/DA/CRH/2016, de 06/05/2016, encaminhado por meio do Ofício nº 030/AUDI, de 11/05/2016, pelos prejuízos evidenciados, a ocorrência enseja, ainda, a apuração de responsabilidade pela autoridade competente.

Pelas evidências apresentadas à equipe de auditoria, a interpretação e análise da decisão Judicial relativa ao Processo nº 0005797.13.2009.4.05.81.00/10ª VF-CE, contidas no Parecer nº 029/2011-PGE/CCD/DNOCS, de 08/06/2011, orientou devidamente que a Coordenação de Recursos Humanos do DNOCS adotasse as medidas administrativas sob sua competência para dar cumprimento da decisão na APELREEX nº 11959/CE.

Sobre a questão do prazo, o item III do Parecer nº 029/2011-PGE/CCD/DNOCS orientou:

“[...]”

8. *A vigência e eficácia da Decisão em voga, obriga o DNOCS a adaptar-se ao cumprimento da Decisão.*

9. *Feitas essas considerações, há de ser providenciada imediata adaptação ao cumprimento do Acórdão em epígrafe, observando os exatos limites fixados pela Decisão acima transcrita, porém se houver sido ordenada qualquer Decisão no sentido de assegurar aos impetrantes da presente ação a percepção da gratificação GDPGPE nos moldes da Sentença de primeiro grau, que seja imediatamente cancelada, consoante a nova decisão apreciada neste feito, com a observância das cautelas pela d. CRH/DNOCS:*



Recomenda-se que o processo em voga seja remetido à Coordenação de Recursos Humanos do DNOCS, para ultimar providências no sentido de cumprir a Decisão em comento. [...]”

Por sua vez, com o Despacho nº 1205/PGF/PF/DNOCS/CCD/2011, de 12/07/2011, no Processo Administrativo 59400.004214/2011-56, a Procuradora-Geral – Substituta e Coordenadora CCD do DNOCS, ao tratar da suspensão da força executória de decisão judicial relativa ao Processo nº 2009.81.00.005797-5/10 VF/CE, foi mais clara e alertou a então Coordenadora de Recursos Humanos do DNOCS sobre os riscos de prejuízos ao erário:

*“1. Trata o processo da cessação dos efeitos de decisão judicial no processo em epígrafe.
2. A matéria já foi devidamente analisada no Parecer nº 029/2011/PGE/CCD/DNOCS, ao qual aderimos.*

3. Diante da situação narrada, encaminhamos o feito à Coordenação de Recursos Humanos do DNOCS, para as providências enumeradas no citado Parecer, para as providências, qual seja, a imediata suspensão de eventuais implantações feitas em decorrência do processo judicial em epígrafe em benefício dos substituídos constantes às fls. 24/27 dos presentes autos, com base na decisão proferida APELREEX nº 11959/CE (2009.81.00.005797-5) proferido pelo Egrégio TRF 5ª REGIÃO, para afastar qualquer implantação em relação ao objeto do presente processo judicial, trazendo desde logo, documento comprobatório do cumprimento da referida obrigação, dentro do prazo estipulado.

Em se tratando de prazo judicial as providências devem ser ultimadas com a maior brevidade possível, vez que cada dia ultrapassado sem a sua implementação implica em prejuízos ao erário, podendo, desta feita, originar responsabilização a quem lhe der causa”. (Grifou-se)

Em sequência, a CRH/DNOCS apresentou cópia dos seguintes despachos:

1º) Despacho da Coordenadora de Recursos Humanos/DNOCS - Substituta, de 12/07/2011:

“À CRH/AP-L, para cumprimento na forma sugerida pelo Despacho nº 1205/PGF/PF/DNOCS/CCD/2011, às fls. 35 do presente”.

2º) Despacho da CRH/AP-L, de 22/07/2011:

“À Senhora Coordenadora de RH, solicita encaminhar à PF/CCD, informar que o processo nº 2009.81.00.005797-5 nunca foi implantado em contra cheque de servidores/inativos e que todas ações judiciais de GDPGPE foram suspensas devido a publicação da Portaria nº 413/2010, conforme requerido por esta Procuradoria no Despacho PGF/CCD/DNOCS nº 1903/2010 de cópia anexa”.

3º) Despacho da CRH/DNOCS, de 26/07/2011:

“Encaminhe-se à PF/CCD/DNOCS, na forma do despacho supra”.

No Despacho nº 495/DA/CRH/2016, a CRH relata: *“Ressalte-se, portanto, que não houve suspensão de qualquer pagamento, uma vez que o parecer da PGF/CCD foi equivocadamente interpretado pela CRH/AP-L, naquela ocasião, sem que, entretanto, a Procuradoria se manifestasse quanto ao evidente equívoco”.* (Grifou-se)



Embora pertinente essa explicação, quanto ao equívoco dos servidores em exercício, à época, no Setor de Legislação de Pessoal, não se justificou a ausência de coordenação e supervisão de suas atividades pelas autoridades hierarquicamente superiores.

Por outro lado, o encaminhamento do Coordenador Substituto da PF/CCD para arquivamento em 01/08/2011, refere-se ao Despacho PGF/PF/CCD/DNOCS nº 1903/2010, de 28/10/2010, acerca da regulamentação da GDPGPE.

Segundo o Despacho nº 495/DA/CRH/2016, somente após o encaminhamento de consulta à PGF/CCD por intermédio do Despacho nº 41/2013/CRH/AP-L, de 22/02/2013, sobre o pagamento da vantagem judicial relativa ao Processo nº 2009.81.00.005797-5, o equívoco foi evidenciado.

De acordo com o 6º parágrafo da Nota nº 080/AGU/PGF/DNOCS/CCD/FJSB/2013, de 03/10/2013, ficaram claros os procedimentos e a data para reposição ao erário a serem observados, sob pena de responsabilidade:

“6. Sendo assim, recomendo a Coordenadoria de Recursos Humanos do DNOCS, se ainda não suspendeu o pagamento da gratificação denominada Complementação Salarial – Bolsa, dos servidores/autores no processo nº 2009.81.00.005797-5, que o faça imediatamente, iniciando ainda o processo de reposição ao erário desde a data em que foi proferida a Decisão na APELREEX nº 11959/CE, posto que constatada a ausência de boa-fé, em virtude de contrariar Decisão Judicial, que suspendeu o pagamento”.

Assim, a Coordenadora da CCD encaminhou a referida nota à consideração do Procurador Chefe mediante o Despacho nº 918/PGF/DNOCS/CCD/2013, de 03/10/2013:

“1. Acato a análise realizada pela Nota nº 080/AGU/PGF/PF/DNOCS/CCD/FJSB/2013, fls., pelos seus fundamentos, quanto à consulta realizada pela CRH fls. 160, pelo que, encaminho, na oportunidade a referida análise para ciência e acatamento, bem como posterior encaminhamento à CRH para adoção do entendimento sugerido.

2- Ressalvando a necessidade da CRH/DNOCS suspender de imediato eventuais implantações em decorrência do Processo judicial em epígrafe, já orientado pela PF/DNOCS desde 2011.

3- Observando o contraditório e a ampla defesa no caso de reposição ao erário, desde a data da decisão do Egrégio TRF5º Região na APELREEX nº 11959/CE, constante do PA nº 59400.004214/2011-56, ora em anexo”.

Em 03/10/2013, como relatado nos fatos desta constatação de auditoria, o Procurador-Geral do DNOCS, por meio do Despacho nº 1299-2013/PF/DNOCS/PGF/AGU, deu encaminhamento da Nota nº 080/AGU/PGF/PF/DNOCS/CCD/FJSB/2013 à Coordenação de Recursos Humanos – CRH/DNOCS, para as providências cabíveis. Assim, somente em outubro de 2013 o pagamento sem respaldo da vantagem judicial foi excluído do Sistema Siape.

Quanto à reposição dos valores pagos indevidamente, suscitaram-se dúvidas sobre o marco inicial para a devolução ao erário. Em 20/11/2013, a CRH/AP-L solicitou manifestação da Procuradoria Federal junto ao DNOCS a respeito:

“Objetivando atender à Nota nº 080/AGU/PGF/DNOCS/CCD/FJSB/2013, de fls. 166 e 167, a qual determina a suspensão da implantação do processo judicial em epígrafe, que trata da Diferença da Complementação Salarial – Decreto-lei nº 2438/88, e a reposição ao erário dos valores recebidos indevidamente desde a data em que foi proferida a decisão na APELREEX nº 11959/CE, solicito esclarecer qual o marco inicial para



reposição, pois constam duas certidões, com datas distintas, no Processo nº 59400.004214/2011-56, às fls. 14 e 19, evitando, assim, qualquer equívoco no momento dos descontos”.

Em 08/05/2014, a Procuradoria Federal emitiu o Parecer nº 49/2014/PGF/PF/CCD/DNOCS, que enfrentou novamente as questões relativas ao cumprimento da APELREEX nº 1159/CE e apresentou, ao final, as seguintes orientações complementares para a adoção urgente de providências por parte da CRH/DNOCS:

“[...]”

13. Por outro lado, uma vez coletados todos esses documentos esparsos, constata-se que a data do acórdão que reformou a decisão, afastando sua força executória, foi 18 de novembro de 2010, conforme consta na documentação anexa.

14. Frise-se, mais uma vez, que não houve trânsito em julgado dessa decisão, estando a mesma passível de reforma pelo STJ em sede de recurso especial. Desse modo, não se poderia cogitar outro momento de perda da força executória que não a data própria prolação do acórdão que reformou a decisão concessiva da segurança.

15. O posterior julgamento pelo TRF da 5ª Região do EDECAPELREEX Nº 1159 em 19 de maio de 2011 em nada modificou a decisão original, apenas ratificando-a e passando a substituí-la, conforme a sistemática do Processo Civil pátrio. O Memorando nº 631/2011/CONT/PRF/AGU, anexo, trouxe o conteúdo das duas decisões ao conhecimento da Procuradoria Federal do Estado do Ceará.

16. O acórdão de julgamento dos embargos de declaração (EDECAPELREEX Nº 11959/CE de 19 de maio de 2011) substituiu o acórdão original (APELREEX nº 11959/CE) do ponto de vista processual. O acórdão de julgamento dos embargos de declaração é atualmente a decisão vigente, com força executória, no processo sob exame. Ocorre que a decisão judicial que sustentava o cumprimento administrativo, decorrente da liminar e posteriormente da sentença prolatadas pela 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, já havia perdido a força executória desde o primeiro momento em que foi reformada, por ocasião da prolação do acórdão de julgamento da apelação em 18 de novembro de 2010.

17. Destarte, cumpre reconhecer que a reposição ao erário é devida desde o primeiro momento em que a decisão judicial deixou de produzir seus efeitos, perdeu sua força executória, especialmente diante do fato que a decisão dos embargos não trouxe qualquer inovação ou modificou sequer os fundamentos do acórdão anterior.

18. Ressalte-se, por fim que os valores pagos administrativamente, no período entre o primeiro cumprimento da liminar e a data do acórdão supracitado também se tornaram indevidos por força das novas decisões. Caso as mesmas sejam mantidas nas instâncias superiores e venham a transitar em julgado, deverão ser adotadas as providências cabíveis para o ressarcimento desses valores, que na própria via judicial pelos procedimentos de execução previstos no Código de Processo Civil, quer pela execução fiscal, quer pelo processo administrativo de reposição ao erário, o que deverá oportunamente ser objeto de análise pelos órgãos competentes quanto à questão da estratégia mais eficiente para ressarcir o erário público.

19. Diante de todo o exposto, opina-se pela adoção da data 18 de novembro de 2010 como termo inicial para a reposição ao erário a ser realizada em razão do conteúdo da decisão da APELREEX nº 11959/CE.

20. É o que se coloca à apreciação de Vossa Senhoria, objetivando o encaminhamento à CRH/DNOCS para adoção das providências com urgência, nos termos ora orientados”.

Mediante o Memo nº 06 CRH/AP-L, de 21/05/2014, o Chefe da CRH-AP-L encaminhou o assunto ao Coordenador de Recursos Humanos do DNOCS:



“Encaminho a Vossa Senhoria para fins de providenciar, junto à CRH/PP, a Reposição ao Erário dos valores recebidos pelos servidores da costa e, anexo, por meio do Processo nº 2009.81.00.005797-5, impetrado pela ASSECAS, junto a 10ª VF/CE, respeitante à Diferença Individual, objeto do Decreto-lei nº 2438/88, no período de 18 de novembro de 2010 e 30 de setembro de 2013, conforme orientação contida na Nota nº 080/AGU/PGF/PF/DNOCS/CCD/FJSB/2013, de 03 de outubro de 2013, e no Parecer nº 049/2014/PGF/PF/CCD/DNOCS, de 08 de maio de 2014. Considerando que a supressão da rubrica judicial relacionada ocorreu a partir da competência de outubro de 2013. De acordo com o 6º do citado parecer, os valores pagos administrativamente em cumprimento à decisão liminar anulada a ser indevidos, cabendo a restituição desde que respeitado o contraditório e a ampla defesa. Vale ressaltar que, em relação à Sra ... (siape: 0735258), não haverá devolução das parcelas recebidas, tendo em vista que a referida ex-servidora foi beneficiada pela sentença proferida no proc. 0005878-592009405810 – 8ª VF/CE, que trata do mesmo objeto em questão, cuja ação goza de plena força executória”.

Com base na Orientação Normativa nº 05/2013 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 21/05/2014 foi protocolado o Processo nº 59400.002276/2014-76 para os procedimentos de reposição ao erário.

Por fim, a partir de outubro de 2015 as reposições começaram a ser implementadas, de acordo com as planilhas de cálculos do montante indevidamente pago a cada servidor.

Os fatos narrados demonstram que os procedimentos, da forma como foram conduzidos no DNOCS, resultaram em uma perda de tempo significativa para o fiel cumprimento da decisão em comento do TRF da 5ª Região, o que resultou em graves prejuízos para os cofres públicos.

As evidências expõem, a princípio, o baixo nível de controle administrativo sobre as atividades relacionadas ao cumprimento efetivo de decisões judiciais em processos relacionados a benefícios da folha de pagamento, com elevada exposição a riscos indesejados de prejuízos financeiros para a União Federal.

Por conseguinte, a situação demanda a apuração de responsabilidades dos agentes públicos envolvidos mediante adequado procedimento administrativo.

A respeito das manifestações apresentadas após o envio do relatório preliminar desta auditoria, estas, a rigor, não trazem fatos novos que tenham o condão de modificar ou mitigar a gravidade do achado apontado.

Assim, quanto às justificativas e providências enviadas pela CRH/DNOCS por meio do Memorando nº 943/DA/CRH/2016, ainda que tenham sido iniciados os procedimentos de reposição com vistas à recuperação dos valores indevidamente pagos, os fatos narrados resultaram em danos ao erário.

No caso em apreço, seja por interpretação equivocada da legislação por parte de servidores, seja pela fragilidade nas atividades de acompanhamento da folha de pagamento, a União Federal sofreu um prejuízo de mais de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), ensejando a apuração dos fatos, de acordo com as disposições contidas no *caput* do art. 8º da Lei nº 8.443, de 16/07/1992, *in verbis*:

“Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária,



deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.”

A apuração das responsabilidades dos servidores públicos da União está prevista nos artigos 121 a 126 da Lei nº 8.112/1990.

E quanto ao pronunciamento contido na Nota nº 00084/2016/CCD/PF-DNOCS-SEDE/PGF/AGU, de 14/09/2016, a princípio, a emissão do Parecer nº 029/2011-PGE/CCD/DNOCS, de 08/06/2011, não afasta a responsabilidade do órgão de assessoramento jurídico no DNOCS pelo acompanhamento do cumprimento de sentença judicial, que, salvo melhor juízo, no caso, restou prejudicado.

Por essa razão, a bem da Administração Pública entende-se prudente o encaminhamento dos fatos também à Procuradoria Federal no Estado do Ceará, para conhecimento e apuração de responsabilidades no âmbito de sua competência.

Recomendações:

Recomendação 1: instaurar procedimento administrativo para apuração de responsabilidade dos servidores do DNOCS/DA/CRH, que atuaram, por ação ou omissão, na ocorrência da ausência de cumprimento tempestivo do acórdão publicado em 25/11/2010, referente ao julgamento favorável ao DNOCS da APELREX nº 11959/CE (Processo nº 0005797.13.2009.4.05.81.00/10ª VF-CE), resultando em prejuízo ao erário;

Recomendação 2: **SUPRIMIDA POR PERDA DE OBJETO EM VIRTUDE DO ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 3836/2017 – 1ª CÂMARA DO TCU.**

Recomendação 3: Comprovar o processamento da restituição ao erário relativa ao Processo nº 0005797.13.2009.4.05.81.00/10ª VF-CE de acordo com a interpretação e análise contida no Parecer nº 00029/2016/NUMA/PGCE/PGF/AGU, de 23/08/2016, conforme encaminhamento proposto na Cota nº 00055/2016/CCD/PF-DNOCS-SEDE/PGF/AGU, de 29/08/2016, enviada a CRH/DNOCS por meio do Despacho nº 000430/2016/GAB/PF-DNOCS-SEDE/PGF/AGU, de 06/09/2016.

2.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Falha no processo de acompanhamento da vigência de decisão judicial (Processo nº 01711.91.2012.4.05.8100-10ª Vara Federal/CE).

Fato

Verificou-se que o pagamento da vantagem judicial, implementada com base no Processo nº 01711.91.2012.4.05.8100-10ª Vara Federal/CE (ASSECAS), restou prejudicado após o provimento do recurso de apelação do DNOCS, APELREEX 27615-CE, conforme acórdão disponibilizado na página oficial do TRF/5ª Região, a seguir transcrito:

“Publicado em 27/11/2015 00:00] [Guia: 2015.000948] (M377) EMENTA PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDORES/PENSIONISTAS DO DNOCS. COMPLEMENTAÇÃO SALARIAL.1. A MP nº 283/2006, convertida na Lei nº 11.314/2006, estabeleceu, em seu art. 9º, § 1º, que a complementação de que trata o Decreto-Lei nº 2.438/88 continuaria a ser paga na forma de VPNI, e seria calculada sobre o vencimento básico da classe e padrão em que o servidor estivesse posicionado,



nos percentuais de 100% para os ocupantes de cargos de nível superior e de 70% para os de nível médio;2. Quando do advento da Lei nº 11.784/2008, que elevou os vencimentos básicos dos servidores do DNOCS, a Administração, equivocadamente, recalculou o valor da VPNI com base nos mesmos, quando, em verdade, a vantagem apenas estava sujeita a alteração em havendo reajuste geral do servidor público;3. O princípio da irredutibilidade dos vencimentos do servidor público somente o protege das alterações remuneratórias efetuadas legalmente. Quanto aos atos eivados de ilegalidade, a Administração tem o poder-dever de os rever, anulando-os, desde que o faça antes de operada a decadência;4. Apelação e remessa oficial providas. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, em que figuram como partes as acima indicadas. DECIDE a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, à unanimidade, DAR PROVIMENTO À APELAÇÃO E À REMESSA OFICIAL, nos termos do voto do Relator e das notas taquigráficas, que passam a integrar o presente julgado. Recife, 17 de novembro de 2015”.

Por meio do Ofício nº 030/AUDI, de 11/05/2016, a Coordenadora de Recursos Humanos do DNOCS – Substituta, mediante o Despacho nº 495/DA/CRH/2016, de 06/05/2016, informou:

“[...]

6. No que se refere ao Processo nº 0001711-91.2012.4.05.8100 – 10ª VF/CE, informamos que o Processo Administrativo nº 59400.001665/2012-12, gerado para fins de cumprimento da presente demanda judicial, foi encaminhado para a Procuradoria Federal junto ao DNOCS, conforme Despacho nº 93/2016/AP-L, de cópia anexa, solicitando manifestação quanto à força executória, tendo em vista as recentes decisões do TRF da 5ª Região.

Ressalte-se que a última manifestação da Procuradoria de que esta Coordenação de Recursos Humanos tenha conhecimento foi emitida na Informação nº 13/2013/CCD/PGE/PF-DNOCS, de 10/06/2013, que, naquela ocasião, informou que o recurso de apelação interposto perante o eg. TRF da 5ª Região ainda estava pendente de julgamento final”.

Evidenciada a inconsistência na folha de pagamento, questionou-se, novamente, ao DNOCS sobre as providências adotadas com relação à vantagem relacionada ao Processo nº 01711.91.2012.4.05.8100-10ª Vara Federal/CE, após o julgamento da APELREEX 27615-CE favorável ao DNOCS, bem como sobre os pagamentos indevidos.

Causa

- a) ausência de capacitação e despreparo dos servidores para as atividades desenvolvidas;
- b) ausência de supervisão adequada das atividades em diversos ambientes do órgão;
- c) a ausência de controle sobre os pagamentos judiciais;
- d) a não implementação de rotinas e de procedimentos de controle interno pela Administração do DNOCS sobre a Coordenação de Recursos Humanos e desta sobre a folha de pagamento.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Ofício nº 052/AUDI, de 28/06/2016, foi encaminhado o Despacho nº 673/DA/CRH/2016, de 27/06/2016, contendo as seguintes justificativas apresentadas pela Coordenação de Recursos Humanos do DNOCS:

“[...] Em relação às providências adotadas quanto ao pagamento de vantagem atinente ao Processo nº 01711.91.2012.4.05.8100-10ª Vara Federal/CE, informo que esta Coordenação de Recursos Humanos recebeu na data de 25 de maio de 2016 o Processo Administrativo de nº 59400.001665/2012-12, apenso ao de nº 59400.005543/2012-06, procedentes da PGF/DNOCS, constando nos autos do primeiro processo citado, o Parecer de Força Executória nº 001/2016/NAP/PFCE/PGF/AGU atinente ao Processo Judicial nº 0001711-91.2012.4.05.8100, de cópia anexa, no qual informava que o DNOCS está desimpedido de calcular a rubrica denominada VANT.PESS.NOM.IDENT.DL 2438/88, dada sua natureza de VPNI, com base no vencimento básico da classe e padrão em que o servidor estiver posicionado em 24/02/2006, nos percentuais de 70% e 100%, cujo valor somente deve ser alterado quando houver reajuste geral para os servidores públicos federais, de modo a evitar o pagamento parametrizado ao vencimento básico.”

Referida decisão revogou a liminar concedida que determinava ao DNOCS se abster de efetuar o recálculo da remuneração da parte impetrante, devendo continuar pagando a complementação salarial sobre a rubrica VANT.PESS.NOM.IDENT.DL 2438/88, no percentual de 70% e 100% sobre o vencimento básico atual dos servidores de cargo de nível médio e nível superior respectivamente, desde que tenha feito a opção a que se refere o parágrafo 2º do art. 9º da Lei nº 11.314/2006.

Considerando que o Processo de nº 59400.001665/2012-12 quando foi encaminhado a CRH/DNOCS, na data de 25/05/2016, como acima informado, o sistema SIAPE encontrava-se em manutenção para processar a folha de pagamento do mês de maio/2016, somente foi possível efetuar a suspensão da vantagem em referência para o mês de junho/2016, conforme comprovantes de cópia anexa.

No que se refere à reposição ao Erário de possíveis valores recebidos a maior pelos interessados ressalto que não constou nos Pareceres procedentes da PGF/DNOCS nenhuma manifestação a respeito.

De se ressaltar que aqueles servidores e pensionistas que fizeram a opção a que se refere o parágrafo 2º do art. 9º da Lei 11.314/2006, os quais integram a relação nominal de substituídos do Processo nº 0001711-91.2012.4.05.8100-10ª VF/CE, de autoria da ASSECAS, o valor da vantagem em referência será pago com base na Lei nº 12.716/2012, de forma administrativa, com base no vencimento básico dos interessados do mês de fevereiro/2012, efetuando a partir daí a absorção de que trata o parágrafo único do art. 14 do diploma legal citado.

Vale reiterar que o cumprimento por parte desta Coordenação de Recursos Humanos ocorreu de forma tempestiva, com a suspensão imediata da rubrica referente ao processo judicial em tela na folha de pagamento do mês de junho de 2016, logo após o recebimento do Parecer de Força Executória nº 001/2016/NAP/PFCE/PGF/AGU, não havendo em nosso entender, o que se falar em apuração de responsabilidade por parte dos gestores desta Coordenação de Recursos Humanos.

[...] – conforme citado anteriormente, ainda não recebemos orientação da Procuradoria Jurídica desta Autarquia quanto à reposição de valores supostamente recebidos indevidamente”.



Por sua vez, por meio dos Ofícios nºs 057 e 058/AUDI, de 14/07/2016, foram encaminhados os documentos apresentados pela Procuradoria Federal junto ao DNOCS - PF/DNOCS, contendo as providências e as orientações prestadas para subsidiar o cumprimento da determinação judicial em comento pela Autarquia, bem como sobre a forma de reposição ao erário.

Mediante a COTA nº 00037/2016/CCD/PFDNOCS/PGF/AGU (Processo nº 00785.000098/2016-91), de 12/07/2016, a Coordenadora do Contencioso e Desapropriação da PF/DNOCS informou:

*“[...] venho através do presente informar as medidas adotadas pela PF/DNOCS a fim de atender as indagações referente a presente força executória, pelo que, faz-se mister, primeiramente, informar que, através do **DESPACHO n. 00079/2016/NAP/PFCE/PGF/AGU**, [sic] foi estabelecido à CRH acerca da reposição ao erário, qual seja, quando se informou à CRH que **“ a Administração está autorizada a tomar as medidas administrativas pertinentes para promover o procedimento de reposição ao erário dos valores que foram pagos administrativamente aos autores em decorrência do cumprimento da decisão liminar e da sentença deste processo, uma vez que foram reformadas pelo acórdão do TRF da 5ª Região.”** bem como orientado através do **DESPACHO nº 00393/2016/CCD/PFDNOCS/PGF/AGU**, ambos em anexo.
[...]*”

Após o envio do relatório preliminar ao DNOCS por meio do Ofício nº 16.006/2016/NAC3/CE/Regional/CE-CGU, de 06/09/2016, para ciência dos achados e apresentação de razões de justificativa, o Diretor-Geral da Autarquia encaminhou manifestações adicionais da Coordenação de Recursos Humanos e da Procuradoria Federal junto ao DNOCS sobre a presente constatação por meio do Ofício nº 432/DG/AUDI, de 15/09/2016:

- Memorando nº 943/DA/CRH/2016, de 14/09/2016:

“[...]

2.2.1.3 – Falha no Processo de acompanhamento da vigência de decisão judicial (Processo nº 01711.91.2012.4.05.8100-10ª VF/CE.

Justificativas/Providências:

Recomendação 1: Conforme já mencionado no Despacho nº 495/DA/CRH/2016, de 06/05/2016, enviado à CGU/CE por meio do Ofício nº 030/AUDI, de 11/05/2016, a CRH/DNOCS já adotou os procedimentos de suspensão do pagamento da ação de que se trata, no mês de junho de 2016, conforme comprovantes já apresentados na ocasião.

Recomendação 2: No que diz respeito à reposição ao Erário, de se registrar o entendimento diverso adotado pela Procuradoria Jurídica do DNOCS, o que ensejou provocação da CRH/DNOCS àquela Unidade Jurídica, originando o Parecer nº 00029/2016/NUMA/PFCE/PGF/AGU, de cópia em anexo, orientando quanto aos procedimentos pertinentes para tratar situações dessa natureza. Os procedimentos de reposição estão em curso no âmbito do DNOCS, conforme cópia do Memorando nº 08/DA/CRH/AP-L, de cópia também anexa.

Recomendação 3: O Parecer nº 00029/2016/NUMA/PFCE/PGF/AGU, de que trata o item anterior, atende à presente recomendação.



Recomendação 4: A CRH/DNOCS entende desnecessária a providência recomendada neste item, uma vez que o controle e o acompanhamento de demandas judiciais que impliquem na inclusão ou exclusão de vantagens na folha de pagamento do DNOCS, são centralizadas na CRH/DNOCS [...].”

- Nota nº 00084/2016/CCD/PF-DNOCS-SEDE/PGF/AGU, de 14/09/2016:

“[...]

Em relação ao item 2.2.1.3 **CONSTATAÇÃO- referente a Falha no processo de acompanhamento da vigência de decisão judicial (Processo nº 01711.91.2012.4.05.8100-10ª Vara Federal/CE) após a devida orientação pela Procuradoria Federal a CGU recomendou que fosse "verificado junto com a Procuradoria Federal junto ao DNOCS a possibilidade de expedir parecer consolidado sobre a data em que é devida a reposição ao erário envolvendo o pagamento da Vantagem da Complementação Salarial (VPNI), nos casos de decisão liminar, posteriormente reformada."** GRIFO NOSSO.

Em relação ao assunto foi proferido o **PARECER n. 00029/2016/NUMA/PFCE/PGF/AGU, pelo que cabe transcrever seus termos, (grifo nosso), doc. em anexo:**

“ · utilizando-me, como parâmetro, da Orientação Normativa MPOG nº 5, de 21.02.2013; do Parecer nº 65/2014/NOEJ/DEPCONT/PGF/AGU, aprovado pelo Diretor do DEPCONT da PGF em 5.7.2014.

· A Orientação Normativa MPOG nº 5, de 21.02.2013 estabelece em seu art. 2º que **"deverá ser instaurado processo administrativo, de ofício ou por iniciativa do interessado, sempre que houver indícios de pagamento indevido de valores por meio do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, aos servidores, aposentados e beneficiários de pensão civil"**.

· Ainda segundo a mencionada norma, **"o dirigente de recursos humanos deverá elaborar nota técnica, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos que evidenciem o pagamento indevido de parcelas remuneratórias ou indenizatórias, bem como o demonstrativo dos valores a serem ressarcidos ao Erário" (art. 4º), complementando que "não havendo interposição de recurso ou exauridas as instâncias recursais, o dirigente de recursos humanos notificará o interessado para que seja efetuada a reposição do valor apurado no prazo máximo de trinta dias, mediante Guia de Recolhimento à União - GRU" (art. 8º).**

· **O parecer nº 65/2014/NOEJ/DEPCONT/PGF/AGU tratou do tema "reposição ao Erário", subdividindo-o nos seguintes tópicos: 1) valores recebidos de boa-fé pelo servidor em decorrência de errônea interpretação ou má aplicação da lei (ut Súmulas nº 34 da AGU e 247/2007 do TCU); 2) valores recebidos em virtude de decisão transitada em julgado, posteriormente desconstituída em ação rescisória; e 3) valores recebidos por força de liminar posteriormente não confirmada (o caso sob análise).**

· **Quanto aos valores recebidos por força de liminar posteriormente não confirmada, diz o parecer que a restituição é devida tendo em vista a natureza precária do provimento liminar, de modo a concluir que a Administração deve insistir na tese da necessidade de restituição (vide Nota Técnica PGF/Contencioso nº 43/2008, que concluiu ser possível a restituição administrativamente, nos termos do art. 46 da Lei 8.112/90), desde que seja observada a garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa, abrindo-se prazo para que o servidor se manifeste e produza as provas que entender pertinentes.**

· Ratificando tal entendimento, o STJ pontuou no AgRg no REsp. 133276/CE (DJe 28.08.2012), que "os valores indevidamente pagos por força de decisão judicial liminar



posteriormente revogada são passíveis de devolução". Ainda quanto ao tema, conforme esclarece a Dica nº 54 do DEPCONT da PGF, o STF (MS 25.641) entendeu que dentre os requisitos cumulativos para dispensar a devolução dos valores indevidos recebidos pelos servidores, inclui-se um que não existe no caso concreto, qual seja, "a ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada".

· Quanto ao momento de fazer a cobrança, existem orientações no Decreto nº 2.839/98 (dispondo sobre o cadastramento, controle e acompanhamento integrado das ações judiciais e o cumprimento das respectivas decisões pelos órgãos da AGU, procuradorias e departamentos jurídicos das autarquias e das fundações públicas e órgãos do SIPEC) que dizem o seguinte: "os órgãos da Advocacia-Geral da União, as procuradorias e os departamentos jurídicos das autarquias e das fundações públicas, ao tomarem conhecimento de decisão judicial que suspenda a execução, revogue, casse ou altere decisão judicial, deverão comunicar o fato imediatamente ao órgão central do SIPEC e aos ordenadores de despesa, com vistas à suspensão do pagamento e, quando for o caso, à desativação da rubrica ou do código de sentença" (art. 8º); "verificada a suspensão de execução, revogação, cassação ou a revisão de decisão judicial favorável, inclusive de servidor público, aposentado ou pensionista, os dirigentes dos órgãos ou das entidades do SIPEC e os ordenadores de despesa deverão adotar as providências necessárias à reposição dos valores pagos, no prazo de trinta dias, contados da notificação do ex-beneficiário para fazê-la" (art. 9º).

· **Quanto ao prazo para fazer a referida reposição, tem-se que o assunto foi tratado no PARECER/MP/CONJUR/FB/Nº 0014 – 7.9/2009, da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, oportunidade em que se pontuou o seguinte: "examinando-se os atos normativos citados, afere-se a confluência para o prazo, diga-se, decadencial de 5 (cinco) anos para atuação do Poder Público. Desta feita, seria razoável que os procedimentos referentes à reposição ao Erário, no âmbito do SIPEC se iniciassem dentro do marco temporal quinquenal.** Com este entendimento, estariam resguardados os princípios da isonomia, eficiência e segurança jurídica. (...) Sem maiores dificuldades, pode-se entender como marco temporal para contagem do prazo decadencial a data do trânsito em julgado da decisão judicial que tenha revertido a tutela provisória favorável ao servidor, uma vez que neste momento, se tornou definitiva a decisão favorável à União".

· Por fim, **pontua-se, em linhas gerais, que a autonomia do procurador federal oficiante na interpretação das decisões judiciais e elaboração do respectivo parecer de força executória deve ser preservada, nos limites da lei, haja vista as peculiaridades que podem constar na fundamentação e/ou dispositivo dos julgados, capazes de ensejar orientações diversas à entidade consulente em casos similares** (porém, não iguais).”

Ressalte-se ainda, que, nos termos da Portaria nº 508, DE 1º DE JULHO DE 2014, é atribuição da Procuradoria Federal no Estado do Ceará - PF/CE a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, logo do DNOCS, bem como do disposto na PORTARIA Nº 603, DE 2 DE AGOSTO DE 2010, que dispõe sobre a comunicação de decisões judiciais e a competência para a elaboração de parecer de força executória também cabe àquela Procuradoria, sugerimos que o presente Relatório da CGU/CE seja encaminhado para a PF/CE para ciência da recomendação suso mencionada.[...].”

Análise do Controle Interno

A manifestação inicialmente apresentada pela CRH mostrou o descontrole no gerenciamento da aplicação de decisões judiciais a respeito de pagamento de rubricas da folha de pessoal do DNOCS.



A situação deste achado de auditoria é análoga a do Processo nº 0005797.13.2009.4.05.81.00/10ª VF-CE, que resultou na decisão favorável ao DNOCS em sede da apelação APELREX nº 11959/CE, tratado em outra constatação deste relatório.

Conforme abordado na constatação do Processo nº 0005797.13.2009.4.05.81.00/10ª VF-CE, verificou-se a morosidade no processamento da reposição ao erário referente a pagamentos efetuados a título de vantagem judicial após a publicação do acórdão com o julgamento da ação de apelação APELREX nº 11959/CE favorável ao DNOCS.

No presente achado de auditoria vislumbrou-se a materialização da mesma situação, quando a Coordenação alegou que não tomara providências para reposição ao erário porque ainda não recebera orientação da Procuradoria Jurídica junto ao DNOCS.

Em que pese referido argumento, já havia antecedente da Procuradoria em caso análogo, no sentido de ter que ser feita a cobrança de reposição ao erário, tendo como data-base a da decisão favorável do Egrégio TRF da 5ª Região, conforme demonstrado na constatação que examinou o cumprimento da APELREX nº 11959/CE (Processo nº 0005797.13.2009.4.05.81.00/10ª VF-CE).

A propósito, convém ressaltar que a alegada ausência de orientação por parte da Procuradoria no cumprimento da APELREEX 27615-CE foi sanada.

Por intermédio do Despacho nº 00393/2016/CCD/PFDNOCS/PGF/AGU (NUP 00785.000098/2016-91), de 12/07/2016, o órgão jurídico tratou minuciosamente sobre o cumprimento da determinação judicial e dos procedimentos pertinentes ao processamento da reposição ao erário.

Contudo, sobre a vigência dos ressarcimentos, no referido Despacho a Douta Procuradoria transcreveu o seguinte posicionamento **“[...] Quando haja provimento de urgência (liminar), a Restituição é devida a partir da intimação do servidor dessa decisão”**.

Assim, revelou-se uma aparente divergência nas orientações da Procuradoria com relação às datas-bases referenciais para cobrança de reposição ao erário, quando se coteja os posicionamentos exarados nos Processos nº 0005797.13.2009.4.05.81.00/10ª VF-CE e nº 01711.91.2012.4.05.8100-10ª VF-CE.

Deste modo, por oportuno recomendou-se que o jurídico pacificasse e disseminasse um posicionamento uníssono para todo o DNOCS, no que concerne às questões judiciais envolvendo o pagamento da Vantagem da Complementação Salarial (VPNI), a fim de evitar o surgimento de novas controvérsias que possam vir a retardar, ainda mais, a reposição devida ao erário.

Evidenciou-se, assim, a fragilidade nos controles internos administrativos, que perpassa toda a cadeia de responsáveis por gerenciar o acompanhamento da vigência de decisões liminares, visto que a implantação dos efeitos da APELREEX 27615-CE atinente ao Processo Judicial nº 0001711-91.2012.4.05.8100 demorou seis meses, a contar da data do acórdão favorável ao DNOCS, publicado em 27/11/2015, uma vez que o Parecer de Força Executória nº 00001/2016/NAP/PFCE/PGF/AGU somente foi emitido em 23/05/2016.

Com efeito, é possível considerar que lapsos de tempo dessa ordem decorrem, muitas vezes, da inadequação das estruturas das instituições públicas diante da demanda.



No caso concreto, embora o DNOCS conte com apoio jurídico local da Procuradoria Federal, a estrutura desta não é satisfatória o bastante para orientar de maneira tempestiva, e consolidada, sobre os efeitos das decisões judiciais, de tal modo a permitir que ocorram, de pronto, os ajustes na folha pagamento.

E se prosperar essa conduta, a Administração fere, além do princípio da eficiência, o princípio da igualdade, uma vez que em um processo cobrou a reposição ao erário, mas em outro agiu de maneira oposta, o que não parece razoável.

No caso em tela, em seis meses houve desembolsos sem motivação judicial ou legal, e essa ocorrência demanda a recuperação dos valores indevidos, conforme comunicação feita à CRH pela Procuradoria Federal junto ao DNOCS, mediante o DESPACHO N° 00393/2016/CCD/PFDNOCS/PGF/AGU, de 12/07/2016.

Vale salientar que os desembolsos indevidos ainda não foram, de fato, apurados, de modo que se desconhece a extensão dos danos sofridos pelo erário.

Quanto às justificativas apresentadas pela CRH/DNOCS, conforme o Memorando n° 943/DA/CRH/2016, e pela PF/DNOCS, por meio da Nota n° 00084/2016/CCD/PF-DNOCS-SEDE/PGF/AGU, após ciência do relatório preliminar desta auditoria, observa-se que não há contestação do achado de auditoria, mas a apresentação de providências e esclarecimentos que as duas áreas alegam ter adotado e sobre os quais se tecem as considerações adiante.

Não obstante a suspensão da vantagem judicial em apreço, a CRH/DNOCS não apurou o dano ao erário decorrente dos valores indevidos que continuaram a ser pagos aos servidores após a queda da liminar relativa ao Processo n° 01711.91.2012.4.05.8100-10ª Vara Federal/CE (ASSECAS).

A respeito do marco temporal para início da reposição ao erário relativa ao Processo n° 01711.91.2012.4.05.8100-10ª VF/CE, por se tratar de vantagem oriunda de decisão judicial que foi posteriormente denegada, a CRH/DNOCS deve respeitar a competência do órgão de assessoramento jurídico e acatar suas orientações, levando-se em conta o prazo decadencial.

No caso em tela, em complemento às orientações contidas no Despacho n° 00079/2016/NAP/PFCE/PGF/AGU, de 24/06/2016, o Procurador Federal – NAP/PF/CE esclareceu em 20/07/2016:

“[...]”

*Assim, mantendo coerência com o que expus no Despacho n° 79/2016, entendo que o a reposição ao erário deve se dar em relação a todos os valores que os servidores receberam decorrentes do cumprimento da liminar mencionada, motivo pelo qual entendo que o desconto dos servidores **deve ter o dia 9/2/2012 como data de início.**[...]”.*

Com efeito, no que concerne à pacificação de entendimento do marco temporal para reposição ao erário da Vantagem da Complementação Salarial (VPNI) obtida por medida judicial liminar posteriormente cassada, cabe à CRH/DNOCS observar as orientações contidas na Nota n° 00084/2016/CCD/PF-DNOCS-SEDE/PGF/AGU e em casos de eventuais dúvidas remanescentes sobre a correta aplicação do art. 46, § 3º, da Lei n° 8.112/1990, consultar a Douta Procuradoria Federal junto ao DNOCS.



Nesse sentido, é prudente que a CRH/DNOCS verifique junto àquele órgão jurídico a pertinência jurídica dos procedimentos referidos no alegado Memorando nº 08/DS/CRH/AP-L.

Diante da centralização do controle das demandas judiciais pela CRH/DNOCS, recai sobre esta a responsabilidade pelo cumprimento tempestivo e fiel das determinações emanadas do Poder Judiciário, à luz dos pareceres de força executória expedidos pela Procuradoria Federal junto ao DNOCS.

Recomendações:

Recomendação 1: apresentar a documentação comprobatória da regularização da folha de pagamento do DNOCS, no tocante às vantagens motivadas no Processo Judicial nº 0001711-91.2012.4.05.8100, com relação a todos os servidores/pensionistas beneficiários, em observância ao Parecer de Força Executória nº 00001/2016/NAP/PFCE/PGF/AGU;

Recomendação 2: comprovar a restituição ao erário nos moldes do art. 46, § 3º da Lei nº 8.112/1990, com base no Despacho nº 00079/2016/NAP/PFCE/PGF/AGU, de 24/06/2016, complementado em 20/07/2016.

Recomendação 3: observar as orientações contidas na Nota nº 00084/2016/CCD/PF-DNOCS-SEDE/PGF/AGU e, em caso de eventuais dúvidas de entendimento remanescentes para aplicação do art. 46, § 3º, da Lei nº 8.112/1990, consultar a Procuradoria Federal junto ao DNOCS, a quem compete fazer a consultoria e assessoramento jurídico aos dirigentes da Autarquia, com fulcro no disposto na Portaria PGF/AGU nº 508/2014.

2.2.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de controle sobre o cumprimento de decisão judicial (Processo nº 5634-28.2012.4.05.8100/7ª VF-CE).

Fato

A ocorrência foi extraída das inconsistências relacionadas à folha de pagamento do DNOCS, tratando-se da pensão do ex-servidor de matrícula Siape 0732057, falecido após a vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003, mas registrada com código para pagamento de pensões respaldadas na legislação anterior.

Ocorre que, embora os pensionistas tenham obtido medida liminar, em sede do Mandado de Segurança nº 0005634.28.2012.4.05.8100 – 7ª VF/CE, referida decisão foi modificada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, conforme se verifica em consulta à página oficial da Corte, com o julgamento da Apelação Cível nº 559019-CE, pelo parcial provimento à apelação do DNOCS, “*in verbis*”:

“Publicado em 01/07/2013 00:00] [Guia: 2013.000777] (M460) EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. PENSÃO POR MORTE. ERRO MATERIAL. DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO DE REVER SEUS ATOS ADMINISTRATIVOS. LIMITAÇÃO. DECADÊNCIA. VALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. INCABIMENTO DE DEVOLUÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS.1. Apelação que concedeu segurança, para anular ato administrativo que revisou/reduziu as pensões dos autores, anulando-o, sob fundamento de ausência de procedimento legal a oportunizar



os direitos de ampla defesa, devido processo legal e contraditório.2. À Administração Pública atribui-se a prerrogativa de rever seus próprios atos quando eivados de nulidade, o que denota a autotutela que é inerente ao exercício da função administrativa. No entanto, ao se deparar com situação que enseje a anulação, não se pode olvidar das relações jurídicas já consolidadas pelo tempo, bem como da boa-fé dos administrados, que, muitas vezes, não concorreram para o vício, ou mesmo sequer conheciam a ilegalidade em que se fincou a edição do ato administrativo.3. Contudo, somente com o advento da Lei nº 9.784/99, é que se passou a disciplinar a decadência do exercício da autotutela pela Administração Pública, cujo prazo foi estipulado em cinco anos.4. Em que pese terem transcorridos mais de cinco anos entre a concessão do benefício e a revisão perpetrada pelo DNOCS, em razão do erro no preenchimento dos dados de servidor aposentado, não vislumbro a consumação da decadência, dada a natureza jurídica do ato de concessão da aposentadoria.5. Submetida que está a administração pública ao princípio da legalidade, havendo previsão normativa, não há óbice a que o Tribunal de Contas da União - na qualidade de órgão auxiliar do controle externo exercido pelo Congresso Nacional e no exercício da competência que lhe foi conferida pelo art. 71, III, da Constituição Federal - aprecie a correspondência do ato de concessão inicial de pensão com o regime legal vigente na data em que veio a óbito o instituidor do benefício.6. Entrementes, a despeito de a contagem do prazo decadencial se iniciar somente com a decisão do TCU, eis que ali se aperfeiçoa a concessão da aposentadoria, em razão dos postulados da segurança jurídica, caso haja transcorrido mais de cinco anos da fruição desta, deve ser oportunizado ao beneficiário se manifestar acerca da revisão administrativa, a fim de lhe garantir o contraditório e a ampla defesa, notadamente por já haver passado considerado lapso temporal e certa estabilidade no gozo do benefício.7. No caso, não obstante não se ter consumado o prazo decadencial, os beneficiários já gozavam do benefício há mais de cinco anos, razão pela qual deveria lhes ser oportunizado o contraditório e a ampla defesa, a fim de poderem se manifestar sobre a revisão pretendida pelo DNOCS e cujos efeitos diretamente os atingem.8. Assim, considerando que a revisão perpetrada pelo DNOCS não ocorreu sob o pálio do devido processo legal, dou provimento parcial ao apelo para afastar a decadência, e então permitir à ré que promova a autotutela na concessão da aposentadoria, devendo-se promover, entretanto, o contraditório e a ampla defesa, a fim de que os autores tenham oportunidade de se manifestar a respeito. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos de APELAÇÃO CÍVEL, em que são partes as acima mencionadas. ACORDAM os Desembargadores Federais da Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, à unanimidade, dar parcial provimento à apelação, nos termos do voto do Relator e das notas taquigráficas que estão nos autos e que fazem parte deste julgado. Recife, 25 de JUNHO de 2013”.

Instada a se manifestar sobre o assunto, foi apresentada a Nota nº 90/AGU/PGF-/PF/CCD/DNOCS, de 03/09/2013 (Processo Administrativo nº 59400.004026/2012-17/DNOCS), com a análise da análise da força executória do acórdão do TRF na Apelação nº 559019-CE, que concluiu:

“[...]

Feitas essas considerações, há de ser providenciado pelo DNOCS o cumprimento administrativo do v. Acórdão prolatado pelo eg. TRF da 5ª Região na Apelação Cível nº 559019-CE, que reformou PARCIALMENTE a sentença nos autos da Ação Ordinária nº 0005634-28.2012.4.05.8100 – 7ª VF/CE, visando possibilitar que o DNOCS proceda à correção dos valores das pensões pagas aos impetrantes/interessados, observando o prévio procedimento do contraditório e da ampla defesa, com a concessão de prazo para manifestação dos interessados e posterior decisão administrativa final sobre o caso, tendo em vista a perda parcial da força executória da decisão que julgou o referido mandado de segurança nos termos colocados.



Outrossim, faz-se necessário que o presente expediente seja juntado aos autos do PRAD Nº 59400.004026/2012-17-DNOCS, por pertinência, submetendo a esta PF/DNOCS-CCD, para ciência das providências adotadas ou qualquer esclarecimento acerca dos limites da decisão judicial.

É o que se coloca à apreciação de V. As., s.m.j., objetivando encaminhamento à CRH/DNOCS para o cumprimento administrativo, em caráter de urgência, do provimento parcial contido na Apelação Cível nº 559019-CE, desta feita em favor do DNOCS, com a adoção dos procedimentos administrativos, observando a ampla defesa e o contraditório, visando a correção dos valores das pensões pagas aos impetrantes/interessados”.

Consta que referida nota foi remetida pela Coordenadora da CCD/DNOCS mediante o Despacho nº 792/PGF/PF/DNOCS/CCD/2013, de 05/009/2013, ao Procurador Chefe do DNOCS, sugerindo o encaminhamento à Coordenação de Recursos Humanos:

“[...] Em se tratando de decisão judicial as providências devem ser ultimadas com a maior brevidade possível”.

Contudo, não se comprovou, à época, o cumprimento do acórdão relativo ao julgamento da Apelação Cível nº 559019-CE, conforme deliberado, com as garantias processuais da ampla defesa e do contraditório; em que pese o Despacho nº 792/PGF/PF/DNOCS/CCD, de 05/009/2013, da procuradoria federal junto ao DNOCS, que ainda alertou para o cumprimento tempestivo de decisão judicial.

Destarte, solicitou-se ao gestor apresentar as medidas adotadas, as causas e as responsabilidades pela demora no cumprimento da sentença judicial relativa ao Processo nº 5634-28.2012.4.05.8100/7ª VF-CE.

Em resposta, a Coordenação de Recursos Humanos da Administração Central do DNOCS encaminhou, por meio do Ofício nº 049/AUDI, de 07/06/2016, o Despacho nº 578/DA/CRH/2016, de 31/05/2016, com o Memorando nº 285/CRH/DNOCS, de 31/05/2016, enviado ao Diretor da DA/DNOCS, contendo os seguintes esclarecimentos:

“Objetivando atender a Solicitação de Auditoria em referência, [...], sugiro o envio deste Processo à Coordenadoria Estadual do Ceará – CEST/CE, para que sejam apresentadas as providências e manifestações em relação ao que foi requerido pela Controladoria Geral da União no Estado do Ceará, relativamente aos itens “a” e “b”, tendo em vista tratar-se de assuntos relacionados a beneficiários de pensão daquela Unidade.

[...]

Sobre o segundo item, trata-se da Ação Judicial nº 5634-28.2012.4.05.8100, procedente da 7ª VF/CE, cujo acompanhamento está sendo feito através dos Processos nºs 59400.003914/2012-12, 59400.004026/2012-17, 59400.003170/2013-17, 59400.003171/2013-53 e 59400.001722/2015-14, que se encontram na CEST/CE desde 24/08/2012, 25/07/2014, 22/07/2013, 18/07/2013 e 25/05/2015, respectivamente, conforme extratos de protocolo em anexo. (grifou-se)

*De se ressaltar que o assunto deve ser tratado com a celeridade possível, dada a exiguidade do prazo estabelecido para atendimento, **03/06/2016**.”*

O Memorando nº 285/CRH/DNOCS/2016 foi enviado à CEST-CE/DNOCS por meio do Despacho AUDI/DNOCS nº 213/2016, em 31/05/2016.



Mediante o Despacho nº 1604/2016/CEST-CE/ADM, de 03/06/2016, o Chefe da CEST-CE/ADM encaminhou à Auditoria Interna do DNOCS o Memorando nº 115/2016/CEST/CE/ADM/RH/DNOCS, de 03/06/2016, que apresenta as seguintes justificativas para a ausência do cumprimento da referida decisão judicial, editada apenas quanto ao nome das pessoas citadas, a fim de preservá-las:

“1. Cumprimentando-a, cordialmente, dirijo-me por meio do presente à Vossa Senhoria, em atenção ao Memorando nº 201/AUDI/DNOCS, às fls. 02 dos autos deste processo, para que seja informado à Controladoria-Geral da União no Estado do Ceará, o que se segue, quanto à demora no cumprimento da sentença judicial, objeto do processo nº 5634-28.2012.05.8100 da 7ª VF/CE, no qual ficou explicitado a perda parcial dos efeitos do julgado de primeira instância, em que figura como beneficiários LUÍZA DA SILVA VASCONCELOS, JOSÉ RAY DA SILVA e MARIA RAYLÂNDIA DA SILVA, onde o Tribunal Regional da 5ª Região, nos autos de apelação cível nº 559019-CE, deu provimento parcial ao apelo regional interposto pelo DNOCS, em face da sentença concessiva do Mandado de Segurança, determinando que este órgão da Administração Pública Federal adotasse as providências administrativas que se fizessem necessárias, visando o restabelecimento dos valores dos proventos de pensão civil dos autores, em decorrência da perda de paridade das pensões pagas.

2. No dia 25 de maio de 2015, através de Despacho, foi encaminhado ao Setor de Pagamento desta Unidade Administrativa do DNOCS o processo n 59400.001722/2015-14, solicitando o cumprimento do Acórdão proferido pelo TRF 5ª Região, em face da Apelação Cível nº 559019-CE, no sentido de proceder a correção dos valores das pensões pagas aos impetrantes com paridade, em atenção ao PARECER Nº 90/2012/PGF/PG/CCD/DNOCS, NOTA nº 03/2015/NUMA/PFCE/PGF/AGU, PARECER nº 90/2013/PGF/PF/CCD/DNOCS e DESPACHO nº 792/PGF/PF/DNOCS/CCD/2013.

3. A servidora responsável pelo cumprimento da referida decisão judicial em desfavor dos impetrantes, entrou em gozo de Licença Médica para tratamento de saúde, e posteriormente, em gozo de férias, ficando ausente das atribuições do cargo por mais de 90 (noventa) dias, deixando sobre sua mesa de trabalho o processo nº 59400.001722/2015-14, para a correção dos valores das pensões dos impetrantes a partir da folha de pagamento do mês de junho de 2015. Em razão de seu afastamento em decorrência de Licença Médica e de férias, o processo permaneceu em sua mesa, sendo misturado com outros processos e que, somente no mês de março abril de 2016, quando por acaso, o mencionado processo fora localizado, foi que o Setor de Pagamento desta Unidade Administrativa do DNOCS cumpriu fielmente, o que fora determinado pelo Acórdão TRF da 5ª Região”.

O teor da manifestação da CEST/CE evidencia a ausência de controle administrativo mínimo sobre o cumprimento de decisões judiciais, acarretando prejuízos ao erário, os quais ensejam a necessidade de apuração de responsabilidades de quem lhes deu causa por ação e omissão no cumprimento tempestivo das providências recomendadas pela Procuradoria Federal junto ao DNOCS.

Neste caso específico, somente em 13/7/2015, foram expedidas as Notificação nº 006, 07 e 08-CEST-CE/ADM/RH, dando ciência do julgamento do Processo nº 0005634-28.2012.4.05.8100 7ª VF/CE pelo TRF/5ª Região, aos pensionistas, com prazo para defesa e contraditório, visando a regularização da pensão.

Ademais, em que pese a reposição ao erário, com base nos cálculos apresentados pela CEST-CE, implantada somente em maio de 2016 nas fichas financeiras dos pensionistas, Siape 4712463, 4712587 e 412552, respectivamente, nos valores de R\$ 9.986,76, R\$



4.924,58, R\$ 4.924,58, totalizando R\$ 19.973,51; logo no mês seguinte, junho/2016, foi interrompida, conforme se verifica em consulta ao sistema Siape.

Causa

- a) ausência de capacitação e despreparo dos servidores para as atividades desenvolvidas;
- b) ausência de supervisão adequada das atividades em diversos ambientes do órgão;
- c) a ausência de controle sobre os pagamentos judiciais;
- d) a não implementação de rotinas e de procedimentos de controle interno pela Administração do DNOCS sobre a Coordenação de Recursos Humanos, contemplando todas as UPAGs.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento ao Ofício nº 16.006/2016/NAC3/CE/Regional/CE-CGU, de 06/09/2016, o Diretor-Geral do DNOCS encaminhou manifestações adicionais sobre a presente constatação da Coordenação de Recursos Humanos e da Procuradoria Federal junto ao DNOCS por meio do Ofício nº 432/DG/AUDI, de 15/09/2016:

- Memorando nº 943/DA/CRH/2016, de 14/09/2016:

“[...]”

2.2.1.4 – Ausência de controle sobre o cumprimento de decisão judicial [sic] (Processo nº 5634-28.2012.4.05.8100/7ª VF/CE.

Justificativas/Providências:

Recomendação 1: Conforme já apresentado anteriormente, através do Despacho nº 1604/2016/CEST-CE/ADM, de 03/06/2016, o ponto já foi regularizado. Quanto à demora na adoção dos procedimentos, a CRH/DNOCS adotará, doravante, o controle efetivo das demandas encaminhadas às Coordenadorias Estaduais, de modo a evitar a reincidência de situações dessa natureza, razão pela qual a CRH/DNOCS solicita reconsideração em relação à apuração de responsabilidades. [...]”.

- Nota nº 00084/2016/CCD/PF-DNOCS-SEDE/PGF/AGU, de 14/09/2016:

“[...]”

*Em relação ao item **2.2.1.4 CONSTATAÇÃO- Ausência de controle sobre o cumprimento de decisão judicial (Processo nº 5634-28.2012.4.05.8100/7ª VF-CE)**, restou claro através do relatório circunstanciado da d. CGU referente aos fatos narrados que a Procuradoria Federal efetivou a interpretação e análise da decisão Judicial, relativa ao Processo em comento, contidas na Nota nº 90/AGU/PGF-PF/CCD/DNOCS, de 03/09/2013 (Processo Administrativo nº 59400.004026/2012-17/DNOCS), com a análise da análise da força executória do acórdão do TRF na Apelação nº 559019-CE. Pelo que a PF/CE, orientou, devidamente, que a Coordenação de Recursos Humanos do DNOCS adotasse as medidas administrativas sob sua competência, para dar cumprimento da decisão na APELREEX nº559019.*



Inclusive não houve recomendação para a procuradoria no tocante ao item em referência. [...]”

Análise do Controle Interno

Quanto às justificativas e providências apresentadas por meio do Memorando nº 943/DA/CRH/2016, impende consignar que a inconsistência na pensão instituída pelo servidor cadastrado no SIAPE sob a matrícula 0732057 foi identificada em achados de auditoria de junho/2014 e somente regularizada em abril de 2016.

Tal qual ocorreu em pelo menos dois outros achados de auditoria de mesma natureza (acompanhamento de decisões judiciais), os fatos narrados nesta constatação demonstram que os procedimentos, da forma como foram conduzidos no DNOCS, resultaram em uma perda de tempo significativa para o fiel cumprimento da decisão em comento do TRF da 5ª Região, o que resultou no prejuízo de R\$ 19.973,51 para os cofres públicos recuperarem.

Com efeito, mais uma vez as evidências expõem o baixo nível de controle administrativo sobre as atividades relacionadas ao cumprimento efetivo de decisões judiciais em processos relacionados a benefícios da folha de pagamento, com elevada exposição a riscos indesejados de prejuízos financeiros à União Federal.

Diante disso, em que pese a CRH alegar que a pendência já foi resolvida, a ocorrência enseja a abertura de processo administrativo para uma decisão motivada sobre as condutas dos servidores da DA/CRH e da CEST/CE, quanto as causas e responsabilidades pela ausência do cumprimento do acórdão do TRF na Apelação nº 559019-CE após as orientações dadas por meio da Nota nº 90/AGU/PGF-/PF/CCD/DNOCS.

Recomendações:

Recomendação 1: Instaurar procedimento administrativo para apuração de responsabilidade dos servidores do DNOCS/DA/CRH e CEST/CE, que atuaram, por ação ou omissão, na ocorrência de ausência do cumprimento tempestivo do acórdão do TRF/5ª Região referente ao julgamento da Apelação nº 559019-CE, relativa ao Processo nº 0005634.28.2012.4.05.8100/7ªVF/CE.

2.2.1.5 CONSTATAÇÃO

Análise da folha de pagamento, com inconsistências remanescentes.

Fato

Analisaram-se dados da folha de pagamento do DNOCS quanto à observância à legislação sobre remuneração, cessão, requisição de pessoal, bem como sobre a concessão de aposentadorias, reformas e pensões.

Os dados foram obtidos de cruzamentos pré-estabelecidos entre os registros no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) e a legislação de pessoal.

Inicialmente, o resultado desse cruzamento de dados listou 74 inconsistências relacionadas à legislação de pessoal de pessoal para justificativas.



Por intermédio do Ofício nº 047/AUDI, de 01/06/2016, foi encaminhado o Despacho nº 583/DA/CRH/2016, de 31/05/2016, informando:

“[...], informando que as justificativas e a respectiva documentação comprobatória foram incluídos no Sistema [...] CGU (on line), conforme comprovantes em anexo. Ressaltamos que alguns itens, referentes às Coordenadorias Estaduais, permanecem pendentes, uma vez que as providências adotadas ainda estão em andamento”.

Mediante consulta ao referido sistema informatizado em 06/07/2016, o DNOCS não apresentou justificativas para 16 inconsistências relacionadas a seguir, por Unidade Pagadora – UPAG:

Tabela 3 - Inconsistências da Folha de Pagamento

Item	Ocorrência	Fato	UPAG	SIAPE	Valor (R\$)
1	Faltas - Desconto na Folha sem Registro no Cadastro	Servidores com desconto de faltas ao serviço na Folha, sem o respectivo registro no Cadastro.	CRH	118104	0,00
				732359	0,00
2	Servidores com Parcela de Devolução ao Erário Interrompida (1 Ano Anterior)	Servidores com devolução ao erário interrompida ou com prazo e/ou valores alterados.	CEST/CE	730521	14.448,10
				5729963	13.494,95
			CRH	118104	819,04
3	Pensão - Filha Maior Solt. c/ Outro Vinc. de Pensão Solt. no SIAPE	Pensionista filha maior solteira que também tem outro vínculo de pensão no qual seu estado civil é solteira (SIAPE).	CEST/PE	833444	1.030,21
4	Pensão - Filha Maior Solt. Excl. do SIAPE c/ Est.Civil Dif. de Solt.	Pensionista filha maior solteira que também possui ou possuiu outro vínculo registrado no SIAPE, onde o seu estado civil é diferente de solteira.	CEST/CE	2064464	404,43
5	Aposentados com Fundamentos EC 41	Aposentados com Fundamentos EC 41 em diante com as Vantagens do art. 192 e 193 (Lei 8.112) e 184 (Lei 1711).	CEST/PI	728616	206,59
				728616	590,27
6	Instituidores de Pensão sem Pensionista	Instituidores de Pensão sem Pensionista ou com Pensionista Excluído.	CEST/CE	729838	0,00
			CEST/MG	742931	0,00
7	Vantagens do Art. 184, I e do Art. 192 - Cálculo Niv. Sal. Inexistente p/ Niv. Aux. c/ Classe Única	Vantagens do Art. 184, Inciso I, da Lei nº 1.711/52 e do Art. 192, da Lei nº 8.112/1990 Calculadas em Nível Salarial Inexistente para Cargos de Nível Auxiliar, com Classe Única.	CEST/CE	738394	908,17
				738448	858,55
			CEST/PE	739090	951,83
				739110	984,20
CEST/RN	739113	966,53			
Total					35.662,87

Fonte: exames efetuados pela CGU, em 06 de julho de 2016.

A CGU vem analisando as justificativas, uma a uma, relacionadas às inconsistências apontadas. Após a conclusão das análises, há a emissão de pareceres sobre a regularidade de cada situação, lançando-os diretamente no sistema informatizado, para conhecimento e providências pertinentes ao DNOCS.



Ressalvam-se as falhas na fidedignidade da documentação enviada nos casos em que não se comprovou a motivação para pagamentos de benefícios ou vantagens, dando causa a pendências que se estendem por vários exercícios, a exemplo da interrupção da reposição ao erário, além de situações mais complexas envolvendo processos judiciais, que estão abordadas em constatações específicas neste relatório de auditoria.

A seguir, um demonstrativo com os resultados extraídos do sistema, sobre os quantitativos e valores das inconsistências encaminhadas (competências: Junho/2014 a Dezembro/2015), bem como das providências adotadas pelo DNOCS até a data da consulta:

Tabela 4 - Relação de Quantitativos e Valores com base nas respostas do DNOCS:

Quantidade de ocorrências encaminhadas ao DNOCS (junho/2014 a dez/2015)	Valor das ocorrências encaminhadas (em R\$)	Quantidade de ocorrências sem informação de providências	Valor das ocorrências sem informação de providências (em R\$)	Valor das ocorrências respondidas (em R\$)	Devolução ao erário informada pelo DNOCS (em R\$)
521	3.701.123,02	13	33.899,48	3.667.223,54	889.571,81

Fonte: exames efetuados pela CGU em 13 de julho de 2016.

Impende consignar que das ocorrências analisadas, restaram inconsistências saneadas parcialmente, que geraram novas pendências. Essas situações estão relacionadas a seguir, pelo tipo de parecer, com pendências.

Tabela 5 - Parecer: Inconsistências com pendências de providências.

UPAG	Quantidades de inconsistências encaminhadas	Valor das inconsistências encaminhadas (em R\$)	Total justificadas	Devolução ao erário informada pelo gestor (em R\$)	Total analisadas	Parecer: pendência de providência
CRH	55	358.927,46	52	83.168,15	50	4
CEST/PI	104	1.426.883,63	104	16.163,63	102	0
CEST/CE	127	1.158.930,93	121	615.017,60	117	6
CEST/PE	54	101.755,78	51	50.589,76	51	9
CEST/BA	80	305.078,93	80	16.056,36	80	11
CEST/RN	19	121.895,33	19	64.984,86	16	0
CEST/PB	44	123.076,03	44	43.591,45	26	2
CEST/AL	3	59.256,02	3	0,00	2	0
CEST/SE	11	R\$ 644,30	11	0,00	11	0
CEST/MG	24	44.674,61	23	0,00	23	4
Total	521	3.701.123,02	508	889.571,81	478	36

Fonte: exames efetuados pela CGU em 13 de julho de 2016.

Tabela 6 - Parecer: Inconsistência com falha solucionada e valores a devolver

UPAG	Quantidades de inconsistências encaminhadas	Valor das inconsistências encaminhadas (em R\$)	Total justificadas	Devolução ao erário informada pelo gestor (em R\$)	Total analisadas	Parecer: falha solucionada e valores a devolver
------	---	---	--------------------	--	------------------	---



CRH	55	358.927,46	52	83.168,15	50	2
CEST/PI	104	1.426.883,63	104	16.163,63	102	1
CEST/CE	127	1.158.930,93	121	615.017,60	117	2
CEST/PE	54	101.755,78	51	50.589,76	51	1
CEST/BA	80	305.078,93	80	16.056,36	80	3
CEST/RN	19	121.895,33	19	64.984,86	16	0
CEST/PB	44	123.076,03	44	43.591,45	26	2
CEST/AL	3	59.256,02	3	0,00	2	0
CEST/SE	11	644,30	11	0,00	11	0
CEST/MG	24	44.674,61	23	0,00	23	1
Total	521	3.701.123,02	508	889.571,81	478	12

Fonte: exames efetuados pela CGU em 13 de julho de 2016.

Causa

Falhas no acompanhamento dos processos de pagamentos de benefícios ou vantagens, com a manutenção de pagamentos sem motivação e prejuízo ao erário.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento ao Ofício nº 16.006/2016/NAC3/CE/Regional/CE-CGU, de 06/09/2016, o Diretor-Geral do DNOCS encaminhou manifestações adicionais da Coordenação de Recursos Humanos sobre a presente constatação por meio do Ofício nº 432/DG/AUDI, de 15/09/2016:

- Memorando nº 943/DA/CRH/2016, de 14/09/2016:

“[...]”

2.2.1.5 – Análise da folha de pagamento, com inconsistências remanescentes.

Justificativas/Providências:

Recomendação 1: Todas as recomendações alusivas a este item estão sendo tratadas através do Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal, cuja evolução das providências de saneamento pode ser acompanhada on line pela Controladoria Geral da União [...]”

Análise do Controle Interno

Com relação às dezesseis inconsistências da folha de pagamento que o DNOCS não apresentou justificativas, permanecem pendentes as situações relacionadas às matrículas 0118104, 0732359, 0730521, 05729963, 0118104, 00833444, 0729838, 0742931, 0742931, 0738448, 0739090 e 0739110, conforme consulta ao sistema realizada em 23/09/2016.

A respeito da ocorrência relativa à matrícula 0739113, a inconsistência foi solucionada em julho de 2016, com valores a devolver apurados pela Entidade no montante de R\$ 63.085,10, restando comprovar a conclusão dos procedimentos de reposição ao erário nos termos da ON/SEGEP/MP nº 05/2013.

No tocante à inconsistência referente à matrícula 02064464 a análise foi descontinuada e dada como concluída, considerando o registro gerado pelo próprio sistema.



Por fim, com relação às duas ocorrências concernentes ao servidor cadastrado no Siape sob a matrícula 0728616, a Entidade encaminhou as justificativas, via sistema, que se encontram para análise da unidade regional da CGU competente, no caso, a no Piauí, visto que o trabalho de acompanhamento das pendências na folha de pagamento do DNOCS é feito por este órgão de controle interno de maneira contínua e sistemática ao longo de cada exercício.

Recomendações:

Recomendação 1: apresentar as justificativas para as inconsistências relacionadas à folha de pagamento, ainda pendentes; inserindo, via sistema informatizado, a respectiva documentação comprobatória;

Recomendação 2: a respeito da ocorrência relativa à matrícula 0739113, comprovar a implantação da reposição ao erário após a conclusão dos procedimentos previstos na ON/SEGEP/MP nº 05/2013.

3 GESTÃO OPERACIONAL

3.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

3.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Comprometimento de resultados qualitativos de ações promovidas pelo DNOCS.

Fato

Da análise comparativa entre as metas físicas constantes no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP com as metas financeiras, de acordo com dados extraídos do sistema SIAFI, verificou-se eventual comprometimento na qualidade das ações programáticas abaixo selecionadas, haja vista as metas físicas terem sido atingidas ou ultrapassadas sem ter ocorrido a totalidade da execução orçamentaria:

Quadro 21 – Atingimento inconsistente de metas físicas

Ação – Projeto/Atividade	Atingimento da meta financeira (%)	Atingimento da meta física (%)
12OB - Transferência da Gestão de Perímetros Públicos de Irrigação	50,13	100
20EY - Administração de Perímetros Públicos de Irrigação	42,73	100
142D - Estruturação e Consolidação de Comissões Gestoras, Associações de Usuários de Água, em Reservatórios Federais na Região Semiárida	0	100
1851 - Implantação de Obras de Infraestrutura Hídrica	39,59	192,68
8621 - Estudos para Obras de Infraestrutura Hídrica	0	100

Fonte: SIAFI e SIOP

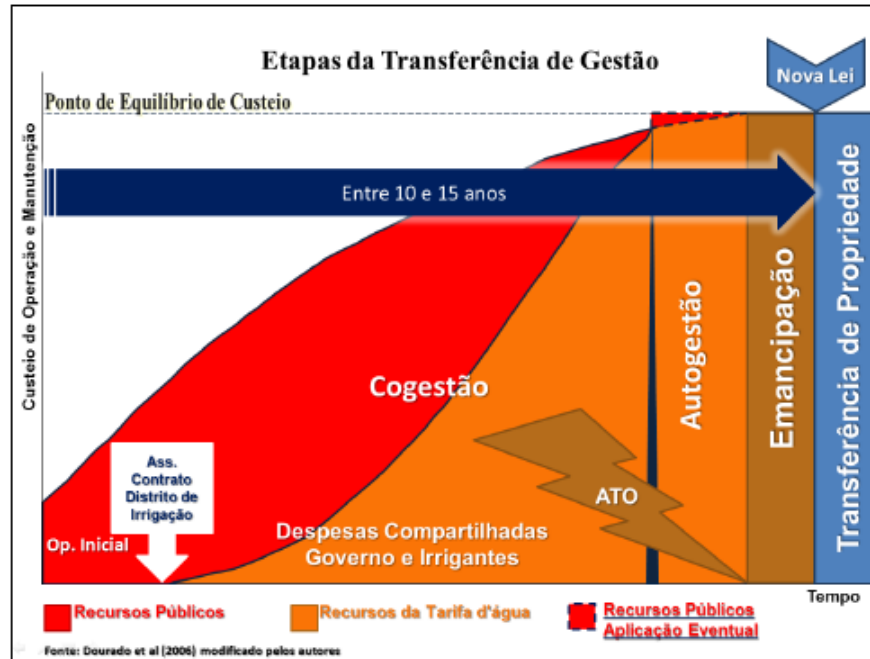
Instada a se manifestar acerca de eventual comprometimento na qualidade das ações selecionadas, o DNOCS apresentou as seguintes informações:

“12OB – Transferência da Gestão de Perímetros Públicos de Irrigação



O atingimento da meta física se deve ao fato de que essa Ação possui como produto “perímetro irrigado transferido”, portanto o seu atingimento deve ser avaliado como unidade. Para preenchimento do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) foi considerado o número de projetos de irrigação que foram atendidos com a Ação no ano de 2015.

Segundo o relatório “Desafios para a Transferência de Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação – Proposta para a Efetiva Emancipação”, elaborado pelo Ministério da Integração Nacional, o processo de transferência de gestão de projetos públicos de irrigação compreende as seguintes fases:



Como se pode observar, o processo é longo e os Projetos Públicos de Irrigação sob a jurisdição do DNOCS possuem o agravante de que a maioria deles foram implantados nas décadas de 70 e 80 e sofreram diversas discontinuidades nas políticas públicas voltadas à área de irrigação, dificultando sua plena implantação.

No tocante ao comprometimento da qualidade das Ações é inegável que existe, haja vista os recorrentes contingenciamentos executados pelos Órgãos Centrais do Sistema Orçamentário. Tal restrição reflete na execução das demandas a serem atendidas, sendo realizadas atividades de forma parcial ao necessário ou apenas a realização daquelas que não envolvem desembolso financeiro ou ainda, realizando atividades que demandam menos recursos financeiros em detrimento às outras atividades que seriam mais necessárias, porém para sua execução exigiriam um volume maior de tais recursos.

20EY – Administração de Perímetros Públicos de Irrigação

Essa Ação se destina ao atendimento de projetos de interesse social e tem como produto “perímetro irrigado mantido”, dessa forma é contabilizado na apuração da meta física o número de projetos de irrigação atendidos com essa Ação.

O valor disponibilizado no Orçamento não foi suficiente para o atingimento, no âmbito geral, do objetivo da Ação.

8621 – Estudos para Obras de Infraestrutura Hídrica.

Constavam da LOA 2015, Ação 8621, o valor de R\$ 500.000,00. Preliminarmente, foi oferecida para remanejamento a quantia de R\$ 100.000,00. Dos R\$ 400.000,00 restantes, foram descentralizados R\$ 150.000,00 para que a CEST/PB licitasse estudos para a Barragem Sabão. Como a licitação não foi concluída no ano de 2015, os recursos foram recolhidos pela Administração Central.”

Diante de análise à manifestação apresentada, apresentam-se as seguintes considerações:

12OB – Transferência da Gestão de Perímetros Públicos de Irrigação

A dotação final da ação 12OB prevista foi de R\$ 5.200.000,00, sendo que apenas R\$ 2.606.786,00 foram empenhados e R\$ 326.079,00 foram liquidados e pagos, denotando baixíssima execução financeira.

Levantou-se também que foram liquidados R\$ 3.294.182,00 dos restos a pagar não processados de exercícios anteriores, dos quais foram pagos R\$ 2.301.209,27, referentes a parcelas de contratos de delegação de competência que já estavam em vigência em exercícios anteriores.

Verifica-se que a ausência de disponibilidade financeira impacta negativamente na execução desta ação, proporcionando pagamentos atrasados e consequente falta de manutenção das áreas comuns dos perímetros públicos. Ademais, a ausência de regularidade no repasse de recursos reflete no sucateamento dos perímetros de irrigação que se encontram em operação.

20EY – Administração de Perímetros Públicos de Irrigação

A dotação final da ação 20EY prevista foi de R\$ 910.280,00, sendo que R\$ 388.991,00 foram empenhados, R\$ 324.651,00 liquidados e apenas R\$ 272.491,87 foram pagos, denotando baixíssima execução financeira.

Levantou-se também que foram liquidados R\$ 515.961,00 dos restos a pagar não processados de exercícios anteriores, sendo que R\$ 476.672,50 destes foram utilizados para pagamento de energia elétrica e custos de administração, operação e manutenção e outras atividades relacionadas com os projetos públicos de irrigação.

Verifica-se o evidente impacto qualitativo (negativo) da ação executada, haja vista que foram mantidos o mesmo número de projetos públicos com uma menor quantidade de recursos repassados aos distritos de irrigação.

142D - Estruturação e Consolidação de Comissões Gestoras, Associações de Usuários de Água, em Reservatórios Federais na Região Semiárida

O DNOCS não apresentou manifestação sobre a disparidade de conseguir realizar 100% da ação em tela sem nenhum empenho de recurso.

1851 - Implantação de Obras de Infraestrutura Hídrica

Não foi apresentada manifestação sobre a disparidade de conseguir realizar 192,68% da meta física nesta ação. Salienta-se que dos 10 localizadores desta ação, apenas o Localizador 025 - no Estado da Paraíba - teve execução física, sendo liquidados R\$ 1.442.163,00 de um total empenhado de R\$ 3.844.852,00, enquanto que a dotação era de R\$ 9.712.300,00.



Ocorre que a meta física prevista era de 41 obras de infraestruturas hídricas, e foram realizadas 79 perfurações de poços.

Denota-se com isso uma falha no dimensionamento da meta física da Ação constante no SIOP, em relação aos recursos previstos para sua execução.

8621 - Estudos para Obras de Infraestrutura Hídrica

A narrativa manifestada pela diretoria de Infraestrutura Hídrica não condiz com a meta física executada cadastrada no SIOP (100%), visto que nenhum recurso foi empenhado nesta ação.

Denota-se com isso, além de possível comprometimento das ações programadas, falha na alimentação dos sistemas governamentais, proporcionando erros e distorções nas informações disponibilizadas.

Causa

Ausência de mecanismos de controle (falha nos canais de comunicação e troca de informação, entre outros) que possam alertar sobre o descompasso da meta física com a respectiva meta financeira.

Descontinuidade da disponibilidade orçamentária e financeira no exercício.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento ao Ofício nº 16.006/2016/NAC3/CE/Regional/CE-CGU, de 06/09/2016, que enviou ao DNOCS o relatório preliminar desta auditoria para ciência dos achados e apresentação de razões de justificativa, o Diretor-Geral da Autarquia, por meio do Ofício nº 432/DG/AUDI, de 15/09/2016, encaminhou manifestação da Diretoria de Infraestrutura Hídrica sobre esta constatação:

“8621 - Estudos para Obras de Infraestrutura Hídrica

A questão, ora em destaque é: Como uma ação cadastrada no SIOP, no caso os "8621 Estudos para Obras de Infraestrutura Hídrica" com um percentual de avanço físico de 100% quando o atingimento da meta financeira, extraída do SIAFL é de 0% (zero por cento)?

É verídica, segundo apuração atual, a informação prestada anteriormente pela DI de que: Constavam da LOA 2015, Ação 8621, o valor de R\$ 500.000,00. Preliminarmente, foi oferecida para remanejamento a quantia de R\$ 100.000,00. Dos R\$ 400.000,00 restantes, foram descentralizados R\$ 150.000,00 para que a CEST/PB licitasse estudos para a Barragem Sabão. Como a licitação não foi concluída no ano de 2015, os recursos foram recolhidos pela Administração Central.”

A única explicação para o fato é de que houve uma falha de comunicação entre a Diretoria de Infraestrutura Hídrica - DI e a Coordenação Geral de Planejamento Estratégico - CGPE.

No que concerne à "Recomendação 1: Implementar mecanismos de controle que possam alertar sobre o descompasso da meta física com a respectiva meta financeira", entendo que a obrigação de abrir um processo administrativo, devidamente protocolizado, para abrigar a troca de informações entre DI, ou outra Diretoria, e CGPE é um forte mecanismo de controle de qualidade.”



Análise do Controle Interno

A unidade auditada concorda com os apontamentos da constatação, atribuindo o ocorrido a uma falha de comunicação entre a Diretoria de Infraestrutura Hídrica - DI e a Coordenação Geral de Planejamento Estratégico - CGPE.

De fato, a comunicação entre os setores do DNOCS é uma falha nos controles internos da Autarquia que é abordada em ponto específico deste relatório, devendo para tanto que a unidade promova melhorias nos canais de comunicação e troca de informações, entre outros mecanismos de controle, a fim de propiciar melhor atingimento nos resultados futuros.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar mecanismos de controle que possam alertar sobre o descompasso da meta física com a respectiva meta financeira.

Recomendação 2: Realizar estudo das necessidades orçamentárias de cada ação, afim de garantir que determinadas ações não sofram com a ausência de disponibilidade em detrimento de outras ações.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Baixo atingimento de metas físicas e financeiras de ações executadas pelo DNOCS.

Fato

Quando da análise da execução orçamentário-financeira da Unidade no Sistema de Administração Financeira – SIAFI, verificou-se baixo atingimento de metas físicas e financeiras de ações do PAC, conforme quadro a seguir:

Quadro 22 - Atingimento de metas físicas e financeiras de ações do PAC

Ação – Projeto/Atividade do PAC	Atingimento da meta financeira (%)	Atingimento da meta física (%)
100N - Implantação do Perímetro de Irrigação Barragem Santa Cruz do Apodí com 5.200 ha no Estado do Rio Grande do Norte	0	0
12FS - Implantação do Perímetro de Irrigação Tabuleiro São Bernardo com 5.598 ha no Estado do Maranhão	0	0
1012 - Implantação do Perímetro de Irrigação Baixo Acaraú - 2ª Etapa - com 4.168 ha no Estado do Ceará	41,76	0
1021 - Implantação do Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba - 2ª Etapa - com 5.985 ha no Estado do Piauí	83,26	0
1025 - Implantação do Perímetro de Irrigação Araras Norte - 2ª Etapa - com 1.619 ha no Estado do Ceará	30,52	40,00
20WP - Reabilitação de Perímetros Públicos de Irrigação	0	0
212Y - Apoio a Projetos de Implantação de Sistemas Simplificados de Irrigação	0	0
5980 - Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação São Gonçalo com 2.402 ha - No Estado da Paraíba	0	0
10DC - Construção da Barragem Oiticica no Estado do Rio Grande do Norte	100,00	42,86



10GM - Estudos e Projetos de Infraestrutura Hídrica	0	0
11AA - Construção da Barragem Fronteiras no Estado do Ceará	0	0
12FV - Construção da Barragem de Algodões no Estado do Piauí	100,00	0
14LA - Construção da Barragem Ingazeira, no Estado de Pernambuco	78,26	50,00
14RP - Reabilitação de Barragens e de Outras Infraestruturas Hídricas	0	0
1N64 - Implantação da Adutora Pajeú nos Estados de Pernambuco e Paraíba	76,38	28,00
3715 - Construção da Barragem Berizal no Rio Pardo no Estado de Minas Gerais	0	0
3735 - Construção da Barragem Congonhas no Estado de Minas Gerais	0	0

Fonte: Tesouro Direto e SIOP

Em vista dos fatos, foram solicitadas justificativas do não atingimento das metas financeiras e físicas de cada uma das ações apontadas, sendo apresentados, por meio dos ofícios nº 19/AUDI, nº 22/AUDI, nº 31/AUDI, e nº 46/AUDI, os seguintes motivos:

Ação do PAC	Manifestação do DNOCS
100N	<i>O baixo atingimento das metas físicas e financeiras é devido a descontinuidade e redução da disponibilidade de recursos orçamentários e financeiro.</i>
12FS	<i>Do valor de R\$ 100.000,00, constante da LOA 2015, Ação 12FS, nenhuma parcela chegou a ser descontingenciada.</i>
1012	<i>O baixo atingimento das metas físicas e financeiras é devido a descontinuidade e redução da disponibilidade de recursos orçamentários e financeiro. Do valor de R\$ 3.949.320,00, constante da LOA 2015, Ação 1012, foram empenhados R\$ 1.649.320,00, o equivalente a 41,76% do total. R\$ 417.069,60 (2015NE800456) foram empenhados para o Contrato 30/2014 (GAID Construções LTDA), cujo objeto é a “Implantação do reassentamento da 2ª etapa do perímetro irrigado Baixo Acaraú”. Devido à falta de recursos financeiros, o contrato se manteve paralisado, a partir de 14 de agosto, pelo restante do ano de 2015. R\$ 1.232.250,40 (2015NE800457) foram empenhados para o Contrato 28/2011 (COSAMPA), cujo objeto é o “Fornecimento e montagem do Sistema de eletrificação Baixo Acaraú – 2ª etapa”. No ano de 2015, do empenho 2015NE800457, somente foram liberados recursos financeiros no valor de R\$ 206.769,71. Nada foi empenhado para o Contrato 46/2002 (EMSA), cujo objeto é a “Implantação das obras, o fornecimento e a montagem dos equipamentos da 2ª Etapa do Perímetro Irrigado Baixo Acaraú”.</i>
1021	<i>O baixo atingimento das metas físicas e financeiras é devido a descontinuidade e redução da disponibilidade de recursos orçamentários e financeiro. Do valor de R\$ 22.790.744,00, constante da LOA 2015, Ação 1021, foram empenhados R\$ 18.976.387,00 (83,26% do total), assim distribuídos: R\$ 2.916.387,00 (2015NE800410 e 2015NE800778) para o Contrato 27/2014 (Engesoft Engenharia), cujo objeto é a “Supervisão e Controle Tecnológico do Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos – 2ª Etapa”. R\$ 16.060.000,00 (2015NE800411, 2015NE800779 e 2015NE800825) para o Contrato 25/2013 (Mendes Júnior), cujo objeto é a “Implantação das obras, fornecimento e montagem de equipamentos do Projeto de Irrigação Tabuleiros Litorâneos – 2ª Etapa”. Por conta da irregular liberação de recursos financeiros para o pagamento de medições liquidadas, o Contrato 25/2013 está suspenso desde 30 de junho de 2015 (O.S. nº 08/DI/2015), quando ainda não havia sido utilizado nenhum recurso financeiro do Orçamento de 2015. No Contrato 27/2014 chegaram a ser utilizados R\$ 1.128.434,34 do OGU/2015.</i>
1025	<i>O baixo atingimento das metas físicas e financeiras é devido a descontinuidade e redução da disponibilidade de recursos orçamentários e financeiro.</i>



20WP	<i>Não ocorreu execução nem física e nem financeira, pois embora houvesse previsão dos recursos na Lei Orçamentária 2015, não foi disponibilizado limite para a realização de empenho nesta Ação.</i>
212Y	<i>Do valor de R\$ 500.000,00, constante da LOA 2015, Ação 212Y, nada foi descontingenciado.</i>
5980	<i>Não ocorreu execução nem física e nem financeira, pois embora houvesse previsão dos recursos na Lei Orçamentária 2015, não foi disponibilizado limite para a realização de empenho nesta Ação.</i>
10DC	<i>Do valor de R\$ 54.000.000,00, constante da LOA 2015, Ação 10DC, o total foi empenhado para o Governo do Rio Grande do Norte. No entanto, os recursos empenhados são repassados para o Estado do Rio Grande Norte em parcelas que somente são liberadas depois da prestação de contas das parcelas anteriores.</i>
10GM	<i>Do valor de R\$ 18.700.000,00, constante da LOA 2015, Ação 10GM, nada foi descontingenciado.</i>
11AA	<i>Serviços ainda não iniciados por não terem sido autorizados pelo Ministério da Integração Nacional, não obstante o encaminhamento de justificativas pela Administração sobre a necessidade de construção do empreendimento, face a situação caótica decorrente da seca que atinge a região dos Sertões de Crateús, local onde se insere a barragem. Conforme o MI, citando o Ministério do Planejamento, que centraliza as ações do PAC, a restrição é devida ao fato de que a ação tem que ser melhor avaliada em virtude das obras complementares que deverão executadas: adequação das rodovias BR 226 e BR 404 e a construção de um trecho de 31 km da Ferrovia Tronco Norte que ficará inundado com a construção da Barragem. Essas obras deverão custar aproximadamente R\$ 200,00 milhões.</i>
12FV	<i>A barragem será construída pelo Governo do Estado do Piauí, através de um Termo de Compromisso que será firmado com o DNOCS, que deverá descentralizar os recursos para o Estado. O Termo de Compromisso, no entanto, só poderá ser formalizado após a solução das pendências de projeto básico de engenharia (elaborado pelo Estado do Piauí), inclusive orçamentária. Algumas tentativas do Estado em sanear as pendências não foram suficientes, o que tem impedido de pactuar o Compromisso. Ademais, a Ação não está contemplada na LOA/2016, o que irá dificultar ainda mais a formalização da parceria, no presente exercício.</i>
14LA	<i>O valor total constante da Ação 14LA do Orçamento Geral da União de 2015 foi de R\$ 14.183.170,00. Do valor inscrito no Orçamento, foram empenhados 11.099.547,00, o equivalente a 78,26% do total, e contingenciados R\$ 3.083.613,00. Se a meta física não corresponde à meta financeira é que R\$ 1.099.547,00 foram empenhados em 29.07.2015 e R\$ 10.000.000,00 somente no final de novembro de 2015.</i>
14RP	<i>Do valor de R\$ 1.510.000,00, constante da LOA 2015, Ação 14RP, nada foi descontingenciado.</i>
1N64	<i>O baixo atingimento das metas físicas e financeiras é devido a descontinuidade e redução da disponibilidade de recursos orçamentários e financeiro. Do valor de R\$ 50.600.000,00, constante da LOA 2015, Ação 1N64, foram empenhados R\$ 38.647.648,05, equivalente a 76,38% do total. Se a meta física não foi alcançada é que os empenhos foram efetuados, somente, no final de julho de 2015.</i>
3715	<i>Muito embora o DNOCS já disponha da Licença de Instalação, e outras licenças, não há como iniciar às ações visando a contratação dos serviços de implantação da barragem em vista da insuficiência de recursos orçamentários disponibilizados na LOA/2016. (sic)</i>
3735	<i>O processo visando a contratação dos serviços e obras de implantação da barragem foi concluído, o de nº 59400.000386/2014-01, porém sem vencedor, haja vista que a única empresa a apresentar proposta foi eliminada por problemas de documentação. Assim, a licitação foi revogada pelo Diretor Geral, conforme ato publicado no DOU Nº 36 DE 24/02/2016. Estão sendo adotadas as providências com vistas a abertura de novo processo licitatório.</i>

Depreende-se pelas alegações do DNOCS, que a ausência de disponibilidade orçamentária e financeira foi o principal motivo que afetou negativamente o desempenho



das metas físicas e financeiras da Autarquia no exercício, relativamente às ações do PAC relacionadas.

Não obstante seja forçoso reconhecer a procedência do fato alegado, há que se considerar também alguns problemas que são oriundos da própria gestão da Autarquia, que somados amplificam as repercussões negativas acarretadas para as intervenções públicas a cargo do DNOCS, como adiante se mostra:

I. Ação do PAC 100N - Implantação do Perímetro de Irrigação Barragem de Santa Cruz do Apodi.

Embora não tenha havido execução orçamentária e financeira relacionada à LOA 2015, a referida ação teve uma liquidação de R\$ 17.200.731,00, relativa a restos a pagar não processados de exercícios anteriores, bem como, foram pagos R\$ 10.823.592,14 dos restos a pagar processados e inscritos em 2015.

Em 27/07/2015 foi dada a Ordem de Suspensão nº 11/DI/2015 para interromper a execução do Contrato nº 021/2012, a cargo da EIT Construções S/A, de modo que a obra de implantação do Perímetro de Irrigação Barragem de Santa Cruz do Apodi encontra-se paralisada.

Com efeito, essa descontinuidade na execução dos serviços acarreta prejuízos de diversas ordens. O mais danoso deles é o de natureza social, visto que os objetivos almejados com a construção do empreendimento não se concretizam em prol da população ou região beneficiária da intervenção pública. Também há os de natureza financeira, com perda do investimento já realizado.

Assim, em recente trabalho de inspeção física (09/06//2016) às obras do Perímetro de Irrigação em comento realizada pela diligente equipe da CGU-Regional/RN, ficou constatado que grande parte dos serviços executados já se apresenta em processo de deterioração pela ação de intempéries e vândalos, com o agravante de a obra encontrar-se sem vigilância por parte da empresa contratada.

Por oportuno e relevante, traz-se à colação os achados da Nota de Fiscalização nº 201412741/01, levada ao conhecimento da Administração Central do DNOCS com a recomendação para *‘apresentar e executar providências administrativas e/ou soluções técnicas de engenharia, quando couber, para que os citados problemas venham a ser resolvidos, com a consequente redução da deterioração dos serviços já executados e estancamento do continuado furto dos materiais, já implantados’*:

[...]

a) *Por ocasião da visita anterior, realizada no período compreendido entre 10/08 a 15/08/2015, já havíamos verificado, nos canais de drenagem (drenos), nos taludes internos e externos, tanto de montante quanto de jusante, a ocorrência de fissuras no solo, de grandes proporções, verdadeiras voçorocas, fato ocasionado pela erosão decorrente da ação das águas pluviais. Atualmente, este problema apresenta-se ainda mais agravado, visto que tais fissuras se encontram com dimensões bem superiores às originais (chegando quase na cintura de um homem adulto), inclusive já provocando a ruína de trechos das estradas de acesso e prejudicando, conseqüentemente, o tráfego de veículos, ver fotos abaixo.*



	
<p>Foto 01 – Vista de trecho do talude interno de canal de drenagem, mostrando a ocorrência de seqüência de fissuras no solo, provocadas por erosão. Apodi/RN – 09/06/2016.</p>	<p>Foto 02 – Vista de trecho do talude externo de canal de drenagem, mostrando a profundidade das fissuras no solo, bem como que as mesmas já estão provocando a ruína de trecho da estrada de acesso. Apodi/RN – 09/06/2016.</p>

b) Com relação ao canal principal, na primeira visita verificamos que algumas das placas de concreto que compõem o piso do referido canal, apresentavam discretos levantamentos, inclusive com algumas já seccionadas, fato este devido provavelmente a ocorrência de pressões negativas, oriundas da incidência de rochas no solo onde foram implantadas as citadas placas de concreto. Nesta nova verificação (ocorrida em 09/06/2016), constatamos que o referido problema se encontra muito mais presente, com cerca de 200 metros lineares de canal com as placas de piso praticamente em ruínas, necessitando de integral substituição, ver fotos abaixo.

	
<p>Foto 03 – Vista de trecho do fundo do canal principal, mostrando que o mesmo se encontra praticamente em ruínas. Apodi/RN – 09/06/2016.</p>	<p>Foto 04 – Vista de outro trecho do fundo do canal principal, mostrando que as placas de concreto, também se encontram praticamente destruídas. Apodi/RN – 09/06/2016.</p>

c) Por ocasião da realização dessa nova vistoria, verificamos também que as edificações referentes ao prédio da Administração e ao adjacente refeitório, já se encontram praticamente em ruínas, devido às incursões constantes de vândalos, facilitadas pela desmobilização da vigilância efetuada pela contratada. Com relação ao prédio administrativo, tais incursões já resultaram no furto de diversos materiais, principalmente no que se refere a equipamentos hidrossanitários (vasos sanitários, tanques externos, etc.) e fiação elétrica, bem como na destruição grande parte das esquadrias externas e parte do forro de gesso. Já no que se refere ao refeitório, constatamos que os principais danos se encontram na destruição de parte da tela de fechamento e no furto da fiação elétrica e das peças de compensado de revestimento dos pilares de sustentação da cobertura.

Com relação aos citados elementos estruturais (pilares) do refeitório, temos a relatar, ainda, que alguns deles já apresentam graves fissuras longitudinais e trechos já em ruínas, os quais podem entrar em colapso e vir a comprometer todo o sistema de

sustentação da cobertura da edificação, podendo inclusive vir a provocar sua ruína.



Foto 05 – Vista geral da fachada frontal do prédio da administração, mostrando que grande parte das esquadrias se encontra destruída.
Apodi/RN – 09/06/2016.



Foto 06 – Vista de trecho de cobertura da edificação, mostrando que a fiação elétrica já foi furtada.
Apodi/RN – 09/06/2016.



Foto 07 – Vista do forro de gesso interno do prédio da administração, mostrando que parte do mesmo foi destruída.
Apodi/RN – 09/06/2016.



Foto 08 – Vista geral do ponto onde havia sido instalado equipamento hidrossanitário no prédio da administração, mostrando que o mesmo foi furtado.
Apodi/RN – 09/06/2016.



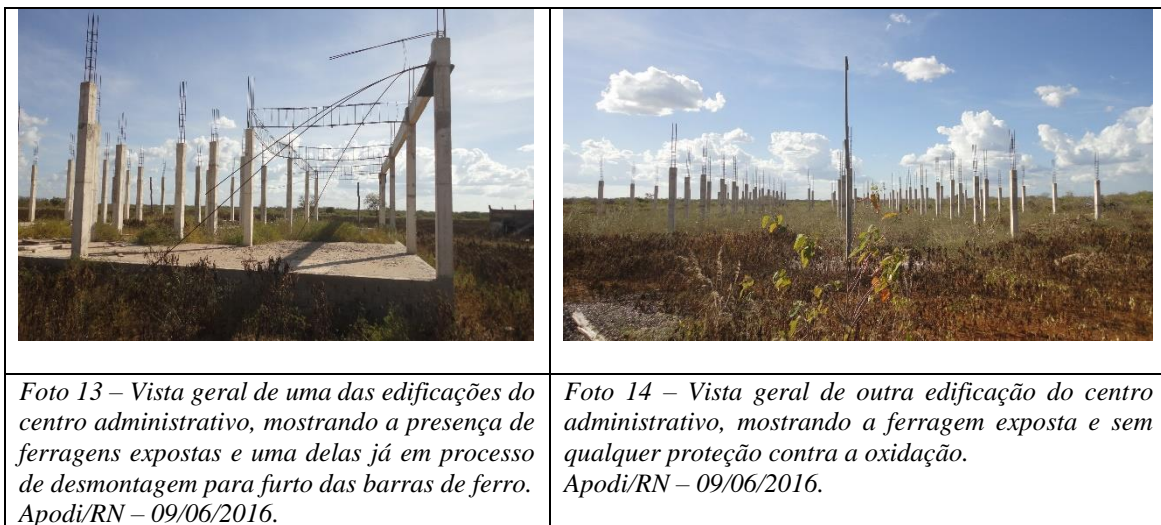
Foto 09 – Vista de um dos pilares do refeitório, mostrando que o mesmo apresenta fissuras longitudinais e trecho em ruínas.
Apodi/RN – 09/06/2016.



Foto 10 – Vista da fachada frontal do refeitório, mostrando que a tela de proteção contra insetos, apresenta-se com trechos destruídos.
Apodi/RN – 09/06/2016.

d) Na visita original havia ficado constatado, ainda, que diversos elementos estruturais se encontravam montados e não concluídos, tal fato estava presente em todo o perímetro da obra (pontilhões, estações de bombeamento, edificações do núcleo habitacional, etc.), com os citados elementos encontrando-se a céu aberto e sujeito as intempéries, ou seja, sem qualquer proteção ao ataque da corrosão dessas estruturas metálicas. A nova vistoria veio a confirmar as nossas suposições originais, visto que constatamos que toda a ferragem deixada sem proteção já apresenta sinais nítidos de corrosão o que pode vir a comprometer a resistência e vida útil dos referidos elementos estruturais. Além disso, cabe salientar que as ferragens de algumas das peças estruturais das edificações do centro de administração já estão sendo desmontadas e furtadas por

vândalos, pois neste trecho da obra a vigilância já foi desmobilizada pela empresa contratada.



[...]

II. 1012 - Implantação do Perímetro de Irrigação Baixo Acaraú - 2ª Etapa

Embora tenha havido baixa execução orçamentária e financeira relacionada à LOA 2015, a referida ação teve uma liquidação de R\$ 17.222.548,99, referente a restos a pagar não processados de exercícios anteriores, assim distribuída:

- R\$ 2.190.393,15 referente ao Contrato nº 30/2014 com a empresa GAID Construções LTDA, CNPJ 06.352.754/0001-97;
- R\$ 474.976,41 referente ao Contrato nº 28/2011 com a empresa COSAMPA Projetos e Construções LTDA, CNPJ 03.006.548/0001-37;
- R\$ 14.089.244,47 referente ao Contrato nº 46/2002 com a empresa EMSA - Empresa Sul Americana de Montagens SA, CNPJ 17.393.547/0001-05, e
- R\$ 467.934,96 referente ao Contrato nº 10/2014 com a empresa VBA - Tecnologia e Serviços de Engenharia SA, CNPJ 06.082.846/0001-02.

Em 22/04/2015 a DI deu o comando para interromper a execução do Contrato nº 46/2002, a cargo da EMSA – Empresa Sul Americana de Montagens S/A, por meio da Ordem de Suspensão nº 06/DI/2015, tendo em vista a insuficiência de saldo de empenho para cobrir

as próximas medições, visto ainda não dispor, naquela oportunidade, da aprovação da LOA/2015. Segundo a DI, não há medições do ajuste em tela pendentes de pagamento.

Salienta-se que de acordo com o Relatório de Fiscalização nº 201408300, trabalho realizado em que se buscou fazer um diagnóstico de situação da 1ª Etapa do perímetro de irrigação em comento, levando-se em consideração o longo período de maturação do empreendimento já implantado e o fato de este ainda não se encontrar emancipado, evidenciou-se diversos entraves que impactavam no sucesso do empreendimento e por consequência na operacionalização da 2ª Etapa.

Entre outros problemas, restou evidenciado que a infraestrutura de acumulo de água não era suficiente para suportar eventual aumento de demanda hídrica, comprometendo a viabilidade do Empreendimento, sobretudo pela ausência de construção de Barragens necessárias para abastecer a 1ª Etapa do Perímetro em sua Plenitude. Além disso, tornava-se temerário o início da operação da 2ª Etapa enquanto os problemas apontados na 1ª não estivessem resolvidos.

Com relação à execução da 2ª Etapa, também foi verificado que a obra, como um todo, se encontrava atrasada, com uma evolução contratual de 70,97%, contrapondo-se ao valor de 81,56% previstos inicialmente.

Este atraso no cronograma já começava a impactar economicamente o empreendimento, na medida em que surgia a necessidade de refazimento de alguns serviços. Como exemplo disso, citou-se o desmatamento racional executado nos Lotes C-18 e C-29 do Setor Hidráulico 5.1.

Nestes lotes, de acordo com os boletins de medição, foram medidos 100% dos quantitativos de desmatamento, porém como não foram instalados e montados os equipamentos de irrigação devido ao atraso na licitação dos lotes, ocorreu o crescimento de vegetação rasteira e de pequenos arbustos.

Durante a vistoria, foi possível constatar que os serviços relacionados às obras civis e montagem de equipamentos encontravam-se praticamente concluídos.

III. 1021 - Implantação do Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba - 2ª Etapa

Embora tenha havido baixa execução orçamentária e financeira relacionada à LOA 2015, a referida ação teve uma liquidação de R\$ 16.073.633,00, referente a restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

Em 06/07/2015 foi expedida a Ordem de Suspensão nº 08/DI/2015, que interrompeu a execução do Contrato nº 25/2013 com a Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A, CNPJ nº 19.394.808/0001-29.

Do exame pontual dos fundamentos para a tomada de decisão em comento, verificou-se que sua origem decorreu de pleito da contratada formulado pela correspondência MJTE-



No referido expediente, a empresa alega a impossibilidade física e jurídica de dar prosseguimento às obras até que algumas pendências sejam devidamente solucionadas pelo DNOCS, sem prejuízo de oportunamente serem discutidos os ônus suportados pela contratada e não previstos inicialmente, de forma a reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste. As pendências reclamadas pela Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A seriam:

- (a) liberação para fornecimento dos materiais/equipamentos e execução dos serviços de montagem da Rede Fixa e *On Farm* e Rede Pressurizada;
- (b) liberação para execução da totalidade dos serviços de desmatamento;
- (c) desapropriação e unificação da área do empreendimento;
- (d) pagamentos das faturas relativas às medições 16 a 19, que compreendem os meses de novembro/2014 a fevereiro/2015.

Em 11/06/2015, a empresa cobrou ao DNOCS um posicionamento sobre a suspensão do Contrato nº 25/2013, levando-se em consideração as contínuas dificuldades financeiras e atrasos de mais de 60 dias nas faturas, com repercussões no desenvolvimento da obra, conforme teor da comunicação MJTE-ANCN-NE-651-029/2015, presente às 10990/91 do Volume 53 do Procedimento Administrativo nº 59400.006510/2002-09.

A Comissão de Fiscalização do contrato em comento apreciou o pleito da Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A em despacho endereçado ao Diretor da DI, de 30/06/2015, conforme fls. 10994/97 do Volume 53 do Procedimento Administrativo nº 59400.006510/2002-09.

Os membros que subscreveram o aludido despacho apresentaram alguns posicionamentos em contraposição às alegações da empresa. Inicialmente ponderaram que os problemas e dificuldades supervenientes à órbita de responsabilidade da Coordenação de Obras do DNOCS e da Comissão de Fiscalização impediram a evolução regular dos serviços.

Na sequência, argumentaram que o desenvolvimento dos trabalhos ocorria tal qual planejado, haja vista que os problemas apresentados foram sendo solucionados à medida que eram conhecidos ao longo das obras, mormente no período de agosto/2013 a junho/2015.

Em sua maioria, os problemas eram de conhecimento da empresa, uma vez que os serviços eram remanescentes de outro contrato, de modo que o planejamento e cronogramas apresentados à época da licitação deveriam contemplar as dificuldades inerentes ao porte da obra, não se constituindo em elemento surpresa para a contratada.

Asseveraram que o planejamento da obra por parte da empreiteira foi muito precário, tendo esta sido chamada a atenção várias vezes pela fiscalização e consultoria, em reunião, no intuito de tentar regularizar a execução dentro de um cronograma, que nem sempre foi cumprido em campo.

Informaram que a regularização fundiária era um dos problemas existentes à época da assinatura do contrato, porém já tinha sido implantada em cerca de 90%. No tocante ao desmatamento racional, 85% dos serviços contratados também já tinham sido executados, muito embora restasse uma área complementar do Setor 04 a ser contemplada no 6º termo aditivo. A unificação da área em nome do DNOCS nada tinha haver com o Contrato nº 25/2013, portanto, não interferia '*nas conclusões da Mendes Júnior*'.

Já o fornecimento e execução dos equipamentos *On Farm* ainda não tinham sido liberados pela fiscalização em virtude de os membros da comissão entender que o momento correto seria depois de concluído o desmatamento e mais próximo possível da fase de licitação dos lotes agrícolas.

No que concerne às redes pressurizadas, estas ainda não tinham sido concluídas por falta de conexões na obra, uma vez que não foram adquiridas pela empreiteira, embora a tubulação estivesse, em sua maioria, ao longo das valas no campo.

Ressaltaram que tanto os serviços foram executados de forma lenta como a empresa não demonstrou nenhuma vontade de iniciá-los ou concluí-los. Reconheceram, ainda, a existência de algumas adaptações ao projeto original, a exemplo da revisão da rede elétrica, que foi toda modernizada com base nas normas da concessionária do Piauí e que não havia sido licitada.

Quanto ao atraso financeiro, reconheceram a procedência da reivindicação das faturas elencadas, ressaltando que uma parte da 16ª medição já tinha sido paga. Todavia ponderaram que durante quinze meses as obras foram executadas, medidas e pagas sem nenhum atraso.

Somente em novembro/2014 é que houve a descontinuidade no faturamento, quando o governo deixou de liberar as verbas necessárias para o pagamento das faturas, embora tivesse empenho em nome da contratada, não se justificando nenhum desequilíbrio contratual. Ademais, ressaltaram que nesse período a inexistência de faturamento ocorreu muito mais por falta de produção da empresa.

Encerraram o despacho preconizando o atendimento parcial do pleito da Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A, com a suspensão do Contrato nº 25/2013 com arrimo no art. 78, XIV e XV, da Lei nº 8.666/1993, até que sejam regularizadas as pendências existentes na avença.

Contudo, de maneira contraditória com todo o arrazoado lançado no bojo do despacho, salientaram que o principal motivo para a paralisação da obra seria a falta de disponibilização de recursos, o que causaria uma situação insustentável para o seu avanço compatível com o cronograma físico do empreendimento.

Contextualizada a interrupção da execução das obras de implantação da 2ª Etapa do Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba, a despeito das argumentações feitas pela Comissão de Fiscalização do Contrato nº 25/2013 é importante deixar assentado que os problemas levantados pela empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A para requerer a suspensão contratual e reequilíbrio econômico-financeiro da avença eram previsíveis e poderiam ter sido contornados se a Administração da Autarquia tivesse adotado as medidas legais e administrativas mais apropriadas.

Convém lembrar que a contratação da Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A se deu por meio de dispensa de licitação (art. 24, XI, da Lei nº 8.666/1993), com o fito de executar os serviços remanescentes do Contrato PGE nº 44/2002, firmado entre o DNOCS e o Consórcio Odebrecht/Queiroz Galvão, o qual foi rescindido amigavelmente por acordo entre as partes em 26/03/2013.

O distrato decorreu de pedido feito pelo Consórcio em decorrência de pendências a cargo do DNOCS, fruto de projeto mal concebido, que prejudicavam a regular execução do Contrato PGE nº 44/2002, algumas delas as mesmas alegadas pela Mendes Júnior Trading



e Engenharia S/A.

Na auditoria realizada por esta unidade regional da CGU em meados de 2014 (OS 201315380), que teve como escopo avaliar essa contratação direta, restou evidente que o ato não tinha amparo legal, visto que a Lei nº 8.666/1993 não autoriza o uso desse instrumento para casos em que há problemas nas próprias condições oferecidas no contrato original, que precisam ser revistas parcial ou totalmente, como era o caso do Contrato PGE nº 44/2002.

Ora, se já estava havendo problemas com o primeiro contrato, não seria em um novo ajuste que as obras e serviços correriam de forma adequada e célere. Além disso, as dificuldades anteriormente alegadas pelo Consórcio Odebrecht/Queiroz Galvão teriam que ser, da mesma forma que no anterior, agora resolvidas no novo contrato.

Exatamente por isso, naquela ocasião recomendou-se o saneamento dos entraves levantados pela comissão de fiscalização do Contrato PGE nº 44/2002, a fim de evitar futuras formalizações de aditivos e/ou paralisações nas obras; a submissão ao exame jurídico da Duta Procuradoria Federal junto ao DNOCS, da legalidade da manutenção do Contrato nº 25/2013; e a realização de nova licitação para contratação do remanescente de obra apenas após a revisão dos projetos da 2ª Etapa do Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos, abordando, inclusive, todos os serviços necessários para sua conclusão, caso a opinião do órgão jurídico fosse pela ilegalidade da manutenção do Contrato nº 25/2013.

Mas tais recomendações não foram recepcionadas e os problemas naturalmente reapareceram com as suas consequências negativas, na forma de aditivos contratuais de valores e prazos, encarecendo a obra e com horizonte de conclusão bem mais longo.

Para se ter uma ideia, a duração inicial do prazo do Contrato nº 25/2013, que seria de 12 meses, atualmente encontra-se prorrogada por mais 392 dias, contados a partir de 08/12/2015, ou seja, sua vigência vai até 03/01/2017, e o prazo de execução da obra por mais 236 dias, a contar da data de recebimento da ordem de reinício, conforme cláusula segunda do 5º termo aditivo firmado em 09/11/2015, presente às fls. 11080/83 do multicitado Volume 53 do Procedimento Administrativo nº 59400.006510/2002-09.

Além disso, geração de conflitos em função de pleito por reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, já manifestamente aventado pela empresa e negado pelo DNOCS. Aliás, pleitos dessa natureza não são incomuns dentro do DNOCS, com formação de passivos bem expressivos, conforme mostra item específico deste Relatório de Auditoria.

De todo modo, segundo a DI, até 11 de julho de 2016, não existiam medições pendentes de pagamento.

IV. 20WP - Reabilitação de Perímetros Públicos de Irrigação

Embora não tenha havido execução orçamentária e financeira relacionada à LOA 2015, a referida ação teve, segundo lançado no SIAFI, uma liquidação de R\$ 3.999.975,00 para reabilitação de perímetros públicos de irrigação, utilizando os restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

Ocorre que os dados não são lançados no sistema tempestivamente, de forma a apropriar devidamente as despesas liquidadas ao exercício em que realmente ocorreu a execução dos serviços. Segue, como ilustração, planilha com a execução efetivamente ocorrida nos



exercícios de 2014 e 2015 e a evidenciação de que despesas efetivamente executadas em 2014 somente foram lançadas como liquidadas no sistema em 2015:

Quadro 23 - Execução efetiva na Ação 20WP x lançado como liquidado no SIAFI

Empenho	Valor executado em 2014	Valor executado em 2015	Valor lançado como liquidado no SIAFI em 2015
2013NE800228	R\$ 822.323,03	R\$ 0,00	4.324,89
2013NE800341	R\$ 4.470.220,49	R\$ 2.222.573,48	3.800.863,73
2013NE800159	R\$ 534.857,81	R\$ 40.391,10	40.391,10
2014NE800047	R\$ 148.594,65	R\$ 0,00	148.594,65
2014NE800204	R\$ 3.261,18	R\$ 5.692,21	5.800,76
TOTAL	R\$ 5.979.257,16	R\$ 2.268.656,79	R\$ 3.999.975,13

Fonte: Dados fornecidos pela Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico e Produção

Segue detalhamento do valor executado em 2015 por projeto de irrigação:

Quadro 24 - Valor executado em 2015 por projeto de irrigação

Projeto de Irrigação	Total Executado	Total Pago
Icó-Lima Campos/CE	R\$ 2.222.573,48	
Várzea do Flores/MA	R\$ 5.692,21	R\$ 5.692,21
Pau dos Ferros/RN	R\$ 40.391,10	R\$ 40.391,10

Fonte: Dados fornecidos pela Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico e Produção

V. 10DC - Construção da Barragem Oiticica no Estado do Rio Grande do Norte

Trata-se de Termo de Compromisso (TC-DNOCS nº 01/2013) com o Governo do Rio Grande do Norte, que são liquidados quando do repasse dos valores empenhados. Foram inscritos R\$ 42.000.000,00 em restos a pagar não processados, sendo tal valor liquidado em 2015.

Ocorre que da mesma forma, R\$ 37.960.000,00 foram inscritos como restos a pagar não processados para 2016, demonstrando que os repasses somente são feitos de um ano para o outro, impactando com isso no atingimento das metas do exercício.

Ressalta-se que até 2015 havia sido empenhado para o empreendimento o valor de R\$ 378.000.000,00 e devido à necessidade reformulação do originalmente pactuado foi aditivado com emissão do empenho nº 2016NE000097 no valor de R\$ 100.471.294,00.

Ademais o Estado do Rio Grande do Norte, de acordo com o Ofício nº 341/2013-GS, informou que iria observar as disposições do Acórdão nº 2886/2012-TCU-Plenário na retomada da execução das obras de construção da Barragem Oiticica.

Conforme o item 9.4 do referido Acórdão, o TCU determinou à SEMARH/RN que, caso optasse por autorizar a execução do Contrato nº 039/2010-SEMARH, firmado com o Consórcio EIT-ENCALSO, abstivesse-se de efetuar pagamentos com base em preços



unitários e quantitativos superiores aos valores de referência apontados como adequados pela Secob.

Salienta-se que a CGU, em ação de controle específica sobre o Termo de Compromisso em questão (Relatório nº 201315320), verificou que a celebração do ajuste foi feita sem lastro em pareceres técnicos e jurídicos que oferecessem suporte à transferência de recursos pactuada, a despeito da determinação da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, o que ensejou, inclusive, a aplicação de multa ao então Diretor-Geral do DNOCS pelo TCU, conforme consta nos Acórdãos Nº 1989/2015 – TCU – Plenário e Nº 1882/2016 – TCU – Plenário.

VI. 11AA - Construção da Barragem Fronteiras no Estado do Ceará

Embora não tenha havido execução orçamentária e financeira relacionada a LOA 2015, a referida ação teve uma liquidação de R\$ 5.830.740,00 para pagamentos de desapropriações, relacionada a restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

A finalidade da Barragem Fronteiras é o abastecimento dos distritos de Ibiapaba, Poty, Assis e Curral Velho e localidade de Cabaças, município de Crateús, cujos níveis de atendimento são insatisfatórios, e para irrigação de 5.000 ha de solos.

O Contrato DNOCS nº 25/2014, firmado com o Consórcio Barragem Fronteiras, ainda não foi iniciado devido a questões que envolvem a construção de um trecho de 31 km da ferrovia Tronco Norte, cujo segmento de 20 km ficaria submerso com a formação do lago da barragem, além adequações nas rodovias BR 226 e BR 404.

Segundo informações colhidas com a Diretoria de Infraestrutura Hídrica, o assunto está sendo tratado no âmbito do Ministério do Planejamento, por intermédio da gerência do PAC, juntamente com o Ministério da Integração,

O Contrato nº 31/2014, por sua vez, foi executado parcialmente, já que contempla em seu escopo a análise do projeto e planejamento executivo das obras, estando sobrestada a supervisão propriamente dita da obra, no aguardo do início dos serviços.

Verifica-se que o imbróglgio revelado para não autorização do início da obra deve-se a um evidente planejamento inconsistente, haja vista que o DNOCS possui prévio conhecimento das pendências em questão e não tratou de solucioná-las adequadamente com outras instâncias do próprio governo federal, caso específico do DNIT, autarquia responsável pela gestão da malha rodoviária e ferroviária federal.

No cenário atual, entende-se que o governo agiu corretamente a não autorizar recursos na LOA 2015, porque se o fizesse as obras de construção da barragem iriam se iniciar, mas não teriam a sequência adequada, visto que seriam paralisadas até o deslinde das pendências mencionadas.



Com isso, ordem de suspensão da execução do contrato teria que ser expedida, com pagamentos de custos de desmobilização, perda de serviços já iniciados, atrasos de cronograma, encarecimento da obra e alongamento do seu prazo de execução.

VII. 14LA - Construção da Barragem Ingazeira

De acordo com o Siafi, embora tenha havido baixa execução orçamentária e financeira relacionada a LOA 2015, a referida ação teve uma liquidação de R\$ 11.483.357,00, referente a restos a pagar não processados de exercícios anteriores, sendo R\$ 1.781.948,39 referente a desapropriações, R\$ 8.830.988,04 referente ao Contrato nº 02/2013 com o Consórcio NOVATEC/GMEC Barragem de Ingazeira, CNPJ 17.874.053/0001-34, e R\$ 825.420,64 referente ao Contrato nº 03/2013 com a empresa GEOTECHNIQUE Consultoria e Engenharia LTDA, CNPJ 40.610.677/0001-66.

Salienta-se que foram inscritos R\$ 7.481.833,00 como restos a pagar não processados para 2016.

Tal situação ocasiona o acúmulo de restos a pagar na referida ação, não sendo contabilizado como atingimento de metas para o exercício, haja vista que a execução dos valores dotados na LOA apresentou baixa liquidação.

VIII. 1N64 - Implantação da Adutora Pajeú

Embora tenha havido baixa liquidação relacionada a dotação prevista na LOA 2015, a referida ação teve uma liquidação de R\$ 39.471.962,00 relativa a restos a pagar não processados de exercícios anteriores, assim distribuída:

- a) R\$ 4.758.609,05 referente ao Contrato nº 01/2013 com o Consórcio PROJETEC - VBA, CNPJ 17.757.037/0001-61;
- b) R\$ 21.902.294,91 referente ao Contrato nº 14/2014 com a empresa Saint-Gobain Canalização LTDA, CNPJ 28.672.087/0001-62, e
- c) R\$ 12.811.058,47 referente ao Contrato nº 03/2014 com a empresa MRM Construtora LTDA, CNPJ 13.578.869/0001-60.

Salienta-se que foram inscritos R\$ 26.277.313,00 como restos a pagar não processados e R\$ 3.851.017,00 como restos a pagar processados para 2016.

Tal situação ocasiona o acúmulo de restos a pagar na referida ação, não sendo contabilizado como atingimento de metas para o exercício, haja vista que a execução dos valores estabelecidos na LOA apresentou baixa liquidação.

IX. 3735 - Construção da Barragem Congonhas

Além do problema na licitação citado pelo DNOCS, verificou-se que, de acordo com o Relatório de Gestão, os recursos desta ação ficaram contidos pela SOF até o final do exercício, inviabilizando o seu início.



O Edital RDC Presencial nº 01/2014, para a construção da Barragem Congonhas, foi inicialmente publicado em 05/08/2014, com valor estimado pela Administração em R\$ 210.494.924,29 (data-base: março/2014) e prazo de execução de 36 meses.

Com o fito de evitar a concretização de possíveis danos à Administração, foi encaminhada ao DNOCS a Nota Técnica nº 2169/2014/GABDI/DI/SFC/CGU-PR, com as constatações preliminares de supostas irregularidades no orçamento do supracitado Edital.

Na ocasião, o DNOCS suspendeu o certame e revisou o orçamento da obra, acatando parte dos apontamentos da CGU e reduzindo o valor total do empreendimento para R\$ 198.805.998,85 (1ª Revisão da Planilha Orçamentária), restando ainda um potencial de sobrepreço no total de R\$ 18.909.316,45.

Então, por meio do Ofício nº 221/DG/AUDI, de 10 de junho de 2015 e seu anexo, o DNOCS apresentou sua manifestação, contendo as justificativas e correções efetuadas no Edital RDC Presencial nº 01/2014, o que resultou em nova redução do valor total de referência do empreendimento para R\$ 181.536.158,32 (2ª Revisão da Planilha Orçamentária).

Ressalta-se que a ausência de zelo na condução do processo licitatório e na formulação dos procedimentos necessários para a licitação foram os motivos que acarretaram no insucesso do certame.

Desta forma verifica-se, mais uma vez, que não somente a ausência de disponibilidade financeira, mas também as recorrentes falhas operacionais do DNOCS contribuíram pelo não atingimento de metas físicas e financeiras previstas.

Causa

Descontinuidade da disponibilidade orçamentária e financeira no exercício.

Comprometimento das metas com despesas de restos a pagar não processados, liquidados no exercício.

Deficiências nos controles internos da instituição, evidenciados por falta de planejamento adequado da execução das obras, na forma de projetos básicos mal elaborados e inconsistentes; sistemas de preços referenciais utilizados sem ser os mais apropriados para a tipologia das obras do DNOCS.

Recorrentes falhas operacionais que contribuíram pelo não atingimento de metas físicas e financeiras previstas.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento ao Ofício nº 16.006/2016/NAC3/CE/Regional/CE-CGU, de 06/09/2016, que enviou ao DNOCS o relatório preliminar desta auditoria para ciência dos achados e apresentação de razões de justificativa, o Diretor-Geral da Autarquia, por meio do Ofício nº 432/DG/AUDI, de 15/09/2016, encaminhou manifestação da Diretoria de Infraestrutura Hídrica sobre esta constatação:



“Recomendação 3: Requerer ao Ministério da Integração Nacional, representado pela Secretaria de Infraestrutura Hídrica - SIH, a elaboração de tabela oficial de preços de serviços de engenharia para obras hídricas, ou, caso exista, o compartilhamento de tabela empregada pela CODEVASF.

Em 06 de agosto de 2014, pelo Memorando nº 163 (cópia anexa) que encabeça o Processo Administrativo nº 5.9400.003952/2014-29, a Diretoria de Infraestrutura Hídrica, intentando atender à Recomendação nº 05 da Constatação 2.1.1.1 do Relatório Final nº 201406316-CGU, solicitou da COB um relatório acerca do sistema referencial de custos das obras hídricas do DNOCS e do que seria necessário para pô-lo em funcionamento, em melhores condições.

A COB apresentou, na Análise Técnica nº 62-2014/COB/AC (cópia anexa) um painel sobre o atual sistema de custos do DNOCS e uma proposta para melhorá-lo.

Depois de conhecer a Análise Técnica nº 62-2014/COB/AC, a Diretoria de Infraestrutura recomendou a elaboração de orçamento básico e de termo de referência, que se constituiria o ponto inicial da busca pelos recursos orçamentários necessários para a contratação dos serviços de execução do sistema referencial de custos das obras hídricas do DNOCS.

O preço de referência desses serviços, determinado pelo Serviço de Avaliação e Elaboração de Custos, atingiu o valor de R\$ 1.363.219.43, indexado a novembro de 2014. Em que pese a importância de um sistema de custos referencial de custos das obras hídricas para o DNOCS, não foi possível, até o momento, conseguir dotação orçamentária para a contratação dos serviços exigidos pela sua implantação.

Por enquanto, os orçamentos de obras e serviços de engenharia do DNOCS se pautarão pelas tabelas do SINAPE, do SICRO e, quando preciso, por tabelas de outros Órgãos Federais, inclusive a CODEVASF, ou Estaduais.

A intenção da Diretoria de Infraestrutura Hídrica é propugnar pela obtenção de recursos para a contratação dos serviços de elaboração de um sistema de custos para obras hídricas do DNOCS.”

Análise do Controle Interno

O DNOCS não se manifestou com relação ao achado, mas apenas se pronunciou por meio da DI, no tocante à tomada de providências que aquela Diretoria já havia adotado para dispor de um sistema referencial de custos de obras hídricas atualizado, não tendo ainda logrado êxito em virtude de restrições orçamentárias para contratação dos serviços necessários.

Sem sobra de dúvida a ausência ou defasagem de um sistema referencial de custos de obras hídricas é uma falha de controle interno relevante que acarreta muitos riscos para a gestão da instituição, visto que o SINAPI e o próprio SICRO não foram concebidos para a tipologia das obras tocadas pelo DNOCS.

Convicta da necessidade de mitigar riscos e ciente da conjuntura econômica desfavorável do país, que naturalmente afeta o orçamento fiscal federal, a equipe de auditoria ajustou a esse cenário a recomendação feita no relatório das contas de 2013 (Relatório Final nº 201406316), para o DNOCS desenvolver sistema referencial de custos de obras hídricas, de modo a demandar à SIH/MI a elaboração de tabela oficial de preços de serviços de engenharia para obras hídricas, ou, caso exista, o compartilhamento de tabela empregada pela CODEVASF.

Entretanto, essa não é a única medida que precisa ser tomada pela gestão do DNOCS no plano das obras hídricas, visto que é flagrante a deficiência no planejamento das mesmas,



o que redundará, somado aos contingenciamentos orçamentários promovidos pelo governo federal, nas situações apontadas neste achado de auditoria.

De todo modo, esclarece-se que o exame da efetividade das providências promovidas pela Autarquia será realizado em momento oportuno, por ocasião do monitoramento do Plano de Providências Permanente da instituição.

Recomendações:

Recomendação 1: Envidar esforços junto ao Ministério da Integração Nacional para que haja continuidade na disponibilidade orçamentária e financeira durante o exercício.

Recomendação 2: Licitar a construção de obras somente após o adequado planejamento de sua execução, consubstanciado em projeto básico conforme definição contida na Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX.

Recomendação 3: Requerer ao Ministério da Integração Nacional, representado pela Secretaria de Infraestrutura Hídrica - SIH, a elaboração de tabela oficial de preços de serviços de engenharia para obras hídricas, ou, caso exista, o compartilhamento de tabela empregada pela CODEVASF.

3.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Excesso de restos a pagar do DNOCS impactam nos resultados do exercício.

Fato

Segundo o art. 36 da Lei nº 4.320/1964, “*consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.*”

Entende-se por Restos a Pagar de Despesas Processadas aqueles cujo empenho foi devidamente liquidado, ou seja, foi fornecido o material, prestado o serviço ou executada a obra, enquanto que os Restos a Pagar de Despesa Não Processada são aqueles cujo empenho foi legalmente emitido, mas depende ainda da fase de liquidação.

Neste momento, cumpre esclarecer que o art. 35 do Decreto nº 93.872/1986 descreve as situações em que é possível a inscrição de restos a pagar não-processados, conforme abaixo descrito:

“Art. 35. O empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando:

I - vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;

II - vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em curso a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;

III - se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas;

IV - corresponder a compromissos assumido no exterior.”

Feitas estas considerações iniciais, tem-se que da análise da execução dos restos a pagar não processados inscritos em 01/01/2015 (exercícios anteriores) pelo DNOCS, verificou-se baixo desempenho em sua liquidação ao longo do exercício sob exame, visto que foram



inscritos R\$518.721.701,97 e apenas R\$247.275.958,08 foram liquidados no período, de acordo com o Siafi.

O quadro adiante traz o detalhamento desse saldo acumulado de restos a pagar não processados, que demonstra a rolagem de empenhos não liquidados desde 2007:

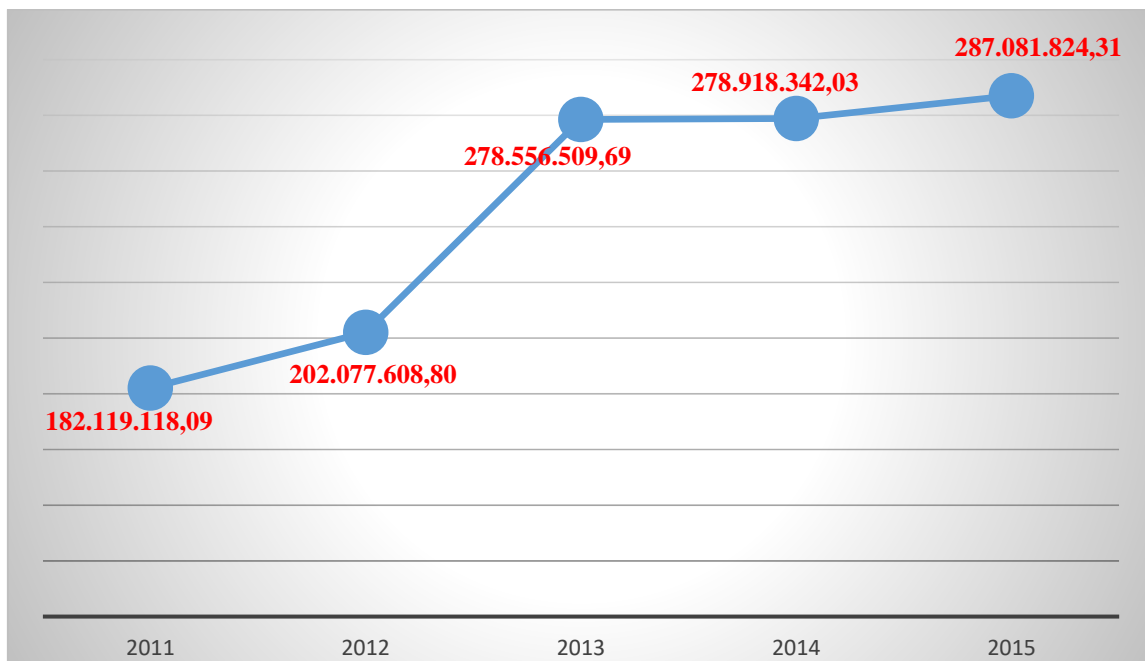
Quadro 25 – Saldo Acumulado de Restos a Pagar não Processados

Ano de Inscrição	Montante em 01/01/2015	Pagamento em 2015	Cancelamento em 2015	Saldo a pagar em 31/12/2015
2014	258.176.535,77	156.703.350,53	8.039.593,37	93.433.591,87
2013	146.211.319,71	36.018.688,02	8.941.195,77	101.251.435,92
2012	58.024.532,85	8.692.323,89	6.802.345,70	42.529.863,26
2011	30.516.992,95	1.921.352,10	542.000,00	26.053.640,85
2010	11.710.217,92	1.319.246,40	86.500,00	10.304.471,52
2009	6.475.970,15		433.696,88	6.042.273,27
2008	506.168,00			506.168,00
2007	7.099.964,62		139.585,00	6.960.379,62
	518.721.701,97	204.654.960,94	24.984.916,72	287.081.824,31

Fonte: Tesouro Gerencial

O gráfico adiante mostra a evolução do saldo dessa conta contábil no DNOCS, nos últimos 5 anos:

Gráfico 2 – Evolução do saldo de Restos a Pagar Não Processados



Fonte: Tesouro Gerencial

Vale ressaltar que a validade dos restos a pagar não processados inscritos será até o dia 30 de junho do segundo exercício subsequente e em não sendo liquidados, neste prazo, devem ser cancelados, salvo as despesas relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC ou obras e serviços que já possuem entrega parcial liquidada (atestada), conforme art. 68 do Decreto nº 93.872/1986, alterado pelo Decreto nº 7.654, de 23/12/2011.

O cancelamento também deverá ser realizado nos casos de concretização da prescrição quinquenal prevista no art. 70 do Decreto nº 93.872/1986 e no art. 206, § 5º, inc. I, do



Código Civil, caso em que “*prescreve em cinco anos a dívida passiva relativa aos Restos a Pagar*” e o credor perde direito ao valor correspondente, ressalvada as hipóteses de causas impeditivas, suspensivas ou interruptivas de prescrição (arts. 199 e 202 do Código Civil).

Com relação aos Restos a Pagar Processados, verificaram-se despesas de diversos anos anteriores em que não foram realizados os pagamentos tempestivamente, conforme quadro a seguir:

Tabela 8 – Saldo Acumulado de Restos a Pagar Processados

Ano de Inscrição	Montante em 01/01/2015	Pagamento em 2015	Cancelamento em 2015	Saldo a pagar em 31/12/2015
2014	56.767.071,27	56.544.722,21	6.527,40	215.821,66
2013	16.615.774,95	15.982.810,70		632.964,25
2012	1.802.273,99	1.501.023,70		301.250,29
2011	1.042.252,75	527.746,06		514.506,69
2010	3.568.250,00			3.568.250,00
2009	2.370,68			2.370,68
2008	260.000,00			260.000,00
2005	200.000,00			200.000,00
	80.257.993,64	74.556.302,67	6.527,40	5.695.163,57

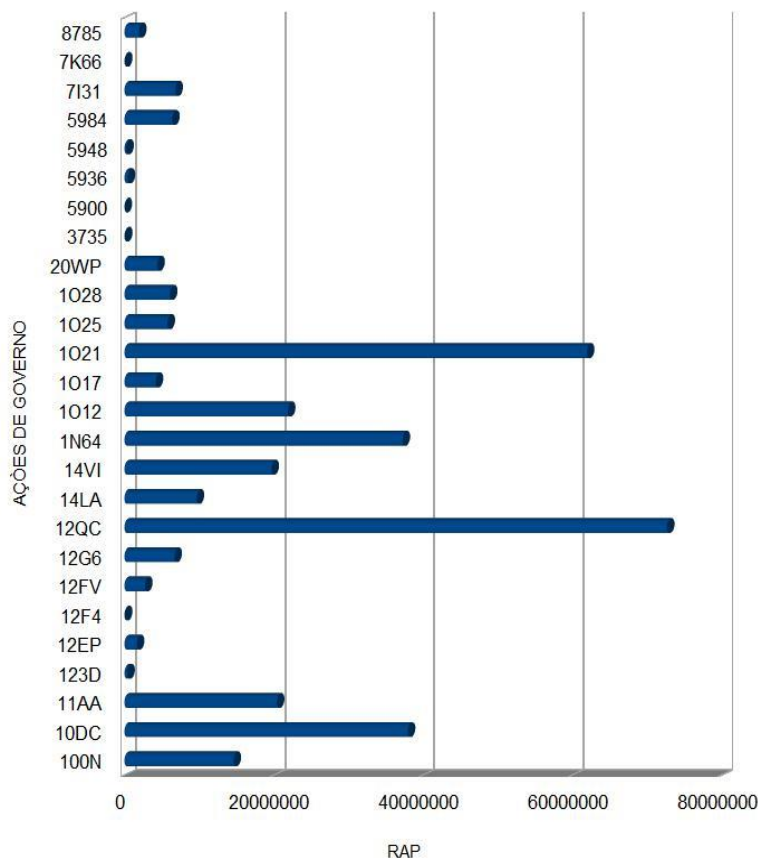
Fonte: Tesouro Gerencial

Por fim, verifica-se um alto endividamento do DNOCS, consubstanciado no montante de Restos a Pagar existente, o que prejudica sobremaneira as metas financeiras previstas para o exercício. Ademais, diante de um atual momento de restrição orçamentária, o DNOCS se vê obrigado a honrar os compromissos anteriormente assumidos em detrimento dos novos, procrastinando com isso a dívida existente para o exercício seguinte.

Segue, como ilustração, o montante inscrito e reinscrito para 2016, onde se verifica predominância do endividamento em duas ações do PAC, a saber: ação 1O21 - Implantação do projeto público de irrigação Tabuleiros Litorâneos, e ação 12QC - Implantação de obras e equipamentos para oferta de água:

Gráfico 3 – Montante de RAP inscrito e reinscrito para 2016





Fonte: Tesouro Gerencial

Causa

Ausência de tomada de decisão para cancelamento de empenhos de despesas que não mais se justificam, em especial, referente a convênios.

Descontinuidade da disponibilidade orçamentária e financeira no exercício.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento ao Ofício nº 16.006/2016/NAC3/CE/Regional/CE-CGU, de 06/09/2016, que enviou ao DNOCS o relatório preliminar desta auditoria para ciência dos achados e apresentação de razões de justificativa, o Diretor-Geral da Autarquia, por meio do Ofício nº 432/DG/AUDI, de 15/09/2016, encaminhou o Despacho DNOCS nº 61/DA/2016, de 14/09/2016, com a seguinte manifestação da Coordenação de Recursos Financeiros :

“- A Coordenação de Recursos Financeiros (CRF) realiza a inscrição dos restos a pagar de acordo com o aval das áreas responsáveis pelos empenhos. No período em que ocorre a liberação do procedimento no SIAFI, a CRF gera uma lista com os saldos dos empenhos e valida a inscrição ou não dos mesmos com as áreas responsáveis pela sua execução.

- Num segundo momento, após um ano e meio de inscrição sem o início da execução, é gerada outra lista com os saldos e novamente encaminhada para os responsáveis analisarem/justificarem a necessidade de permanência dos mesmos, bem como os seus cancelamentos, que só ocorrem após as autorizações.

Assim, levando em consideração as recomendações feitas, iniciaremos nova rotina de verificação dos saldos inscritos em restos a pagar não processados junto às demais diretorias, com periodicidade a ser definida (bimestral, trimestral, etc) com o intuito de



provocar o acompanhamento dos empenhos por parte dos responsáveis e evitar que ocorram os fatos mencionados no relatório. Segue em anexo, como forma de exemplo, memorando que trata dos cancelamentos dos restos a pagar em 2016 (memorando circular nº 26/DA/2016) e memorandos com o retorno de algumas áreas (memorando nº 74/DI e memorando nº 24/CMC/GAB/DG/2016)”

Também foi encaminhada manifestação da Diretoria de Infraestrutura Hídrica sobre esta constatação pelo mesmo Ofício do Diretor Geral, a saber:

“Recomendação 1: ‘Analisar criteriosamente os restos a pagar e os restos a pagar não processados prescritos ou acima dos limites legais, procedendo, quando for o caso, o respectivo cancelamento.’

Em atendimento ao Memorando Circular nº 26/DA/2016, proveniente da Diretoria de Administração do DNOCS, a Diretoria de infraestrutura Hídrica, pelo Memorando nº 74/DI-2016 (cópia anexa), encaminhou planilha contendo o resultado da análise sobre o cancelamento e a manutenção de restos a pagar inscritos no exercício de 2016.”

Análise do Controle Interno

De acordo com manifestação da Coordenação de Recursos Financeiros são adotados procedimentos para avaliar os empenhos inscritos em restos a pagar na autarquia, apresentando, na oportunidade, informação que pretende aperfeiçoar as rotinas hoje existentes.

Com efeito, o disciplinamento da realização, no exercício de 2015, de despesas inscritas em restos a pagar não processados encontra-se presente no Decreto nº 8.407, de 24/02/2015.

Segundo as alegações da CRF/DNOCS, procedeu-se o encaminhamento de planilha de empenhos bloqueados para que as respectivas áreas finalísticas avaliassem e apresentassem as justificativas necessárias para o desbloqueio daqueles que julgassem pertinentes.

Todavia, diante do expressivo saldo da conta mostrado na análise inicial deste achado, verifica-se a necessidade da Diretoria da Autarquia, em ação colegiada, fazer uma análise pormenorizada dos empenhos inscritos em restos a pagar, sobretudo, os não processados e não liquidados, para a tomada de decisão abalizada com vistas a promover o cancelamento daqueles manifestamente inviáveis de que as despesas sejam realizadas, à luz das regras dispostas nos Decretos nº 8.407/2015 e 8.795, de 30/06/2016, a fim de diminuir a rolagem do montante de restos a pagar do DNOCS.

Por fim, registra-se que o Relatório de Auditoria nº 201503422, relativo à avaliação das Contas de 2014, já abordou tal problemática ao recomendar no item 4.1.1.1:

“Recomendação 5: Criação de um sistema de controle de acompanhamento da execução dos restos a pagar não processados, notadamente voltado para a legalidade da sua inscrição, da necessidade da sua manutenção e desempenho de sua execução.”

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar análise criteriosa dos empenhos inscritos em restos a pagar, sobretudo os não processados, com vistas a promover o cancelamento à luz das regras



dispostas nos Decretos nº 8.407/2015 e 8.795, de 30/06/2016, a fim de diminuir a rolagem do montante de restos a pagar do DNOCS.

4 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

4.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

4.1.1 PAGAMENTOS CONTRATUAIS

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Pagamento sem respaldo contratual por serviços inconclusos no importe de R\$ 713.635,76, bem como utilização de preço unitário superior ao contratado, causando prejuízo no valor de R\$ 15.200,00.

Fato

O Contrato nº 10/2013, firmado entre o DNOCS e a Empresa TCI BPO – Tecnologia, Conhecimento e Informação S/A, CNPJ: 03.311.116/0001-30, em 25/01/2013, no valor total de R\$ 20.669.910,00, objetivou a contratação de serviço técnicos especializados para a implantação do projeto de gestão de procedimentos administrativos, sendo os serviços contratados sob demanda.

O Contrato foi aditivado uma única vez por meio de Termo Aditivo datado de 19/05/2014, que prorrogou a vigência por mais 12 (doze) meses, estendendo-a até 20/05/2015, data em que o ajuste foi encerrado. Não houve alterações do valor contratual e dos quantitativos avençados.

Da verificação das medições e pagamentos efetuados, constatou-se que o DNOCS atestou a execução de serviços no importe total de R\$ 14.767.719,97, que redundou em pagamento líquido à contratada (descontados CSLL, COFINS, PIS, IRRF e ISS) no valor de R\$ 12.534.784,81, conforme Ordem Bancárias a seguir:

Tabela 9 - Ordens Bancárias objeto do Contrato nº 10/2013.

Ordem Bancaria	Data Emissão	Valor OB
802933	07/12/2013	160.671,76
804371	10/04/2013	58.913,15
804558	14/10/2013	739.152,00
804557	14/10/2013	101.633,40
805766	20/12/2013	58.002,90
805767	20/12/2013	939,56
805768	20/12/2013	32.851,20
805769	20/12/2013	47.428,92
805831	30/12/2013	47.428,92
802147	22/05/2014	451.070,93
802431	10/06/2014	25.151,70
802360	03/06/2014	32.851,20
802907	07/07/2014	976.755,15
803489	12/08/2014	989.184,56
804586	15/10/201	621.115,11
801679	27/05/2015	168.410,35



802349	29/07/2015	1.699.542,94
802405	10/08/2015	79.287,62
802408	10/08/2015	1.596.850,66
802763	31/08/2015	320.545,22
802775	31/08/2015	999.539,01
802776	01/09/2015	439.886,97
802915	16/09/2015	143.047,13
802916	16/09/2015	687.257,32
800421	22/02/2016	196.765,00
800422	22/02/2016	43.348,18
800423	22/02/2016	23.045,94
800424	22/02/2016	81.285,33
800425	22/02/2016	143.047,13
800426	22/02/2016	27.019,43
800427	22/02/2016	137.762,69
800428	22/02/2016	5.133,00
800429	22/02/2016	89,49
800430	22/02/2016	1.445,80
800431	22/02/2016	47.141,47
800432	22/02/2016	57,80
800433	22/02/2016	23.045,94
800434	22/02/2016	54.623,75
800435	22/02/2016	85.828,28
800436	22/02/2016	27.019,43
800437	22/02/2016	76.534,82
800438	22/02/2016	6.791,81
800439	22/02/2016	89,49
800440	22/02/2016	8.349,13
800441	22/02/2016	375,68
800442	22/02/2016	23.045,94
800471	23/02/2016	6.937,88
800474	24/02/2016	1.038.483,72
Total		12.534.784,81

Fonte: SIAFI.

Conforme o item '1.3. Objeto da Contratação', o contrato em tela contemplou a execução de diversos serviços, dentre os quais o mapeamento dos macroprocessos finalísticos e de apoio do DNOCS, inserido no item 'Serviços Técnicos em Automação de Processos de Negócio (UST3)', com previsão de execução de um quantitativo total de 10.000 UST (Unidades de Serviço Técnico) para a sua conclusão, a um custo unitário de R\$ 180,00 e no importe total de R\$ 1.800.000,00.

Contudo, em que pese o contrato não ter sofrido nenhuma repactuação em relação aos quantitativos contratados, verificou-se a execução de **13.755,78** UST do item Serviços Técnicos em Automação de Processos de Negócio, acima do quantitativo contratado, conforme se verifica na Tabela a seguir:

Tabela 10 - Notas Fiscais que contemplaram o pagamento do item "Serviços Técnicos em Automação de Processos de Negócio (UST3)".



NF	DATA	UST3 - Quant (UST)	P. Unitário (R\$)	Valor - UST3 (R\$)	Valor total - NF (R\$)
3125	27/01/2014	495,00	180,00	89.100,00	89.100,00
3140	03/02/2014	359,00	180,00	64.620,00	64.620,00
3728	08/07/2014	2.360,00	180,00	424.800,00	706.305,00
3976	26/09/2014	880,00	180,00	158.400,00	213.840,00
3979	26/09/2014	880,00	180,00	158.400,00	213.840,00
3982	26/09/2014	880,00	180,00	158.400,00	213.840,00
4456	17/03/2015	800,00	209,01	167.208,80	167.208,80
4567	14/05/2015	3.520,00	(*)190,01	668.835,20	2.079.287,62
5046	23/12/2015	880,00	190,01	167.208,80	167.208,80
5056	23/12/2015	528,00	190,01	100.325,28	100.325,28
5071	23/12/2015	652,00	190,01	123.886,52	123.886,52
5076	23/12/2015	880,00	190,01	167.208,80	167.208,80
5347	14/06/2016	641,78	190,01	121.944,14	121.944,14
Total		13.755,78		2.570.337,54	4.428.614,96

(*) Preço reajustado, conforme cláusula contratual.

Fonte: Notas Fiscais emitidas pela Empresa TCI BPO – Tecnologia.

O fato, em princípio, caracteriza pagamento sem respaldo contratual no importe de R\$ 713.635,76, considerando que foram pagos 3.755,78 UST a um custo unitário de R\$ 190,01, já incluído o reajustamento contratual.

Ademais, conforme se verifica na tabela acima, o preço unitário do item constante da Nota Fiscal nº 4456, no importe de R\$ 209,01, estava superior ao valor contratado reajustado (R\$ 190,01), fato que originou o pagamento indevido no importe de R\$ 15.200,00.

A propósito, em que pese referido item ter sido executado em quantitativo bem superior ao contratado, a Coordenação-Geral de Planejamento da Autarquia informou que o mapeamento dos macroprocessos finalísticos e de apoio do DNOCS estariam inconclusos, conforme manifestação encaminhada por meio do Ofício nº 018/AUDI, datado de 25/04/2016, com os seguintes esclarecimentos:

“Como foi explicado no texto do Relatório do Gestor/2015 que ora subscrevemos, ‘Por meio do contrato 10/2013, os serviços técnicos relativos à automação de processos de negócio, que incluem o mapeamento dos macroprocessos finalísticos e de apoio, a execução dos trabalhos relativos ao mapeamento iniciado em dezembro de 2013, prosseguindo em 2014 e paralisado em 2015 em função do fim da vigência do contrato em maio, não foram concluídos, em virtude da não autorização do aditivo pela Procuradoria Federal.’

Complementando os esclarecimentos prestados, informamos que o aditivo de prazo supramencionado não foi autorizado pela Procuradoria por entender não se tratar de serviço continuado. Então, os serviços tiveram continuidade até o limite temporal do



Termo Aditivo vigente firmado em 19 de maio de 2014, com vigência de um ano. O contrato 10/2013 tinha uma previsão de gastos de R\$ 20.669.910,00, para uma execução de 5 anos (sessenta meses) e foi executado, do previsto, um valor de R\$ 12.046.098,03 em um período de 24 meses (20 de maio de 2013 – OS/OFB – 001, a 06 de abril de 2015 – OS/OFB-054). Isso acarretou, diretamente, a não conclusão dos trabalhos de mapeamento dos macroprocessos finalísticos e de apoio em sua totalidade, e os referidos conteúdos não foram totalmente concluídos e apresentados.”

Portanto, em que pese terem sido pagos irregularmente quantitativo de serviço 37,6% superiores ao contratado, o DNOCS alega que a TCI BPO – Tecnologia, Conhecimento e Informação S/A não concluiu a entrega do produto inserido no item ‘Serviços Técnicos em Automação de Processos de Negócio (UST3)’.

Ressalte-se que a análise do referido contrato restringiu-se tão somente à verificação dos quantitativos pagos relativos ao item em tela, não sendo avaliada a regularidade do processo de contratação, produtos entregues, bem como demais pagamentos efetuados.

Causa

Falha na fiscalização do Contrato, que permitiu pagamento de quantitativos de serviços e preços unitários acima do contratado, bem como recebimento de serviços inconclusos.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento ao Ofício nº 16.006/2016/NAC3/CE/Regional/CE-CGU, que enviou ao DNOCS o relatório preliminar desta auditoria para ciência dos achados e apresentação de razões de justificativa, o Diretor-Geral da Autarquia, por meio do Ofício nº 432/DG/AUDI, de 15/09/2016, encaminhou o Despacho S/N, de 15/09/2016, com a seguinte manifestação da Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico – CGPE/DNOCS sobre esta constatação:

“1. O DNOCS celebrou o Contrato DNOCS nº 10/2013 com a Empresa TCI BPO - Tecnologia, Conhecimento e Informação S/A, em 25/01/2013, no valor total de R\$ 20.669.910,00, objetivando a contratação de serviços técnicos especializados para a implantação do projeto de gestão de procedimentos administrativos, sendo os serviços contratados sob demanda, às fls. 950/955, Processo nº 59400.004017/2012-18., com fulcro no art. 57, inciso II da Lei 8.666.

2. O Contrato foi aditivado através Termo Aditivo ao Contrato DNOCS nº - 31/2014, publicado no DOU em 19/05/2015, com vigência por mais 12 (doze) meses, sendo encerrado em 20/05/2015, sem alteração do valor contratual, às fls. 1179/1181.

3. Em 21/01/2014 foi lavrado o Primeiro Termo de Apostilamento ao Contrato DNOCS nº 10/2013, visando à fixação de novos valores, passando o valor contratual de R\$ 20.669.910,00 para R\$ 21.777.471,96.

Pagamento sem respaldo contratual:

4. Esclarecemos o que levou a Comissão de Fiscalização realizar serviços sem cobertura contratual, tendo em vista que o Edital que originou o contrato em questão, foi previamente analisado pela Procuradoria Federal do DNOCS, através do PARECER Nº 247/2012/WSVJ/CAJ/PF-DNOCS/PGF/AGU, às fls. 452/469, que transcrevemos parte do parecer:

***“27. Da leitura da minuta de edital e do Termo de Referência não ficou claro se o serviço licitado é continuado ou não. Há disposições aparentemente contraditórias no Edital, Contrato e Termo de Referência, que precisam ser esclarecidas, quanto a esse ponto da natureza do serviço e os prazos de vigência e execução das diversas etapas da contratação.*”**



28. A área requisitante, portanto, deverá definir de forma inequívoca o período de vigência do contrato, deixando claro se o serviço será continuado ou não.

29. A Administração deve definir quais são seus serviços contínuos, pois o que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros. Deve para esse fim seguir a definição de serviços continuados contida no anexo I da IN nº 02 de 2008 do Ministério do Planejamento que prevê: I SERVIÇOS CONTINUADOS são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.

(...)

31. Dependendo da definição quanto à natureza continuada, ou não, do serviço, deve a Administração fixar, na cláusula de vigência do contrato, prazo determinado e a possibilidade de eventual prorrogação com base no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666.” (grifos nossos)

5. Em resposta aos itens acima, à [sic] Coordenação de Recursos Logísticos, através do Despacho nº 1088/DA/CRL/2012, às fls. 487/496, assim manifestou:

“Os serviços são de natureza continuado, ficando definidos na Cláusula Segunda – Vigência (2.1. O prazo de vigência deste Termo de Contrato é aquele fixado no Edital, podendo ser prorrogado por interesse da CONTRATANTE até o limite de 60 (sessenta) meses, na forma do art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93.)”

6. De igual maneira o Termo Aditivo ao Contrato DNOCS nº - 31/2014, às fls. 1179/1181, foi analisado pela Procuradoria Federal do DNOCS, através NOTA 042/2014/WSVJ/CAJ/PF-DNOCS/PGF/AGU, às fls. 1017/1019, de 14/12/2012, opinando pela possibilidade jurídica da renovação.

7. Em 06/06/2014, através do Despacho DNOCS nº 804/DA, o Diretor Administrativo consultou à PGF, à fl. 1117, acerca da caracterização dos serviços objeto do contrato DNOCS nº 10/2013 com contínuos ou não, in verbis:

“Apesar de já ter sido celebrado e publicado o aditivo que prorroga a prestação do serviço de digitalização de documentos, melhor analisado o processo, e, em que pese a CRL tê-lo enquadrado como “serviço continuado”, resta à esse Diretor dúvidas quanto a tal classificação.

À propósito da Instrução Normativa Nº 06/2013 invocada no parecer da CRL (folha 1013) para a pesquisa de preços para avaliar a sua vantajosidade, além de nos parecer impertinente – uma vez que por se tratar de serviço ligado à área de TI, cuja evolução se dá de maneira acelerada, possivelmente hoje já se possa encontrar no mercado preços e condições mais competitivas e de menor custo – só teria aplicabilidade caso se trate de “serviço continuado”.

Dessa forma, submeto à apreciação de V.Sª o caso concreto para análise e **pronunciamento conclusivo sobre se os serviços contratados de digitalização são ou não enquadrados como de “natureza continuada”**.

Caso o posicionamento dessa Procuradoria seja por caracterizar a presente contratação como serviço de natureza “não continuada” solicitamos sua orientação acerca dos procedimentos a serem adotados pelo DNOCS.”(grifo nosso)

8. Em resposta a consulta acima à PGF, através Despacho nº 665/2014/PF-DNOCS/PGF/AGU, às fls. 1129/1130, assim manifestou:

(...)

“5. No caso sub examine, verifica-se a existência de um escopo definido, assemelhando-se a um contrato para execução de uma obra, motivo pelo qual somos da opinião de que o objeto do Contrato nº 10/2013 não pode ser tratado como serviços de natureza contínua.

6. Ipso facto, orientamos que seja anulado o aditivo de prorrogação, com prévia oitiva da Contratada, em atenção ao contraditório e ampla defesa. Obviamente a



anulação do aditivo não impedirá o pagamento dos serviços efetivamente prestados até a subscrição do ato anulatório.

7. Encaminhe-se à Diretoria Administrativa.”(de 18/06/2014)

9. Em ato contínuo, o Sr. Diretor Administrativo encaminhou ao GAB/DG, o Despacho DNOCS Nº 880/DA, de 25/06/2014, à fl. 1131, com o seguinte teor:

*“Em virtude da **não caracterização jurídica** do presente serviços contratado como de “natureza continuada”, com fulcro no Despacho Nº 665/2014/ PF-DNOCS/PGF/AGU (folhas 1129 e 1130), encaminhado de ofício o presente à V.S^a para ciência de que o Termo Aditivo ao Contrato Nº 31/2014, publicado em 04/06/2014, não encontra amparo legal, devendo dessa forma ser objeto de anulação uma vez que o ato celebrado de prorrogação possui vícios insanáveis. Por oportuno, e, dando continuidade aos procedimentos subsequentes que se fazem necessários, solicito à V.S^o **decisão-anulação do presente aditivo de prorrogação e autorização para abertura de novo certame licitatório para contratação dos serviços.**” (grifo nosso)*

10. Em resposta ao Despacho supracitado, o Sr. Diretor Geral, através do Despacho Nº 1383/GAB/DG, de 26/06/2014, à fl. 1132, assim manifestou, in verbis:

“Encaminho o presente processo para que seja ouvida a Comissão designada pela Portaria nº 240 DG/CRH, de 07 de junho de 2013, constituída nos termos da IN04, da SLTI, para no prazo de 15 (quinze) dias, se pronunciar, avaliando os possíveis riscos e prejuízos administrativos decorrentes da revogação do Termo Aditivo ao Contrato DNOCS nº 31/2014, publicado no DOU nº 105, de 04/06/2014 e implicará no encerramento do citado contrato.”

11. Em atendimento ao DESPACHO Nº 1383-GAB/DG, à [sic] Comissão de Fiscalização encaminhou parecer conclusivo, às fls. 1144/1165, pelos possíveis riscos e prejuízos administrativos, e, suas consequências, decorrente da revogação do Termo Aditivo ao Contrato DNOCS Nº 31/2014, publicado no DOU nº 105, de 04.06.2014.

12. Em 22/08/2014, através DESPACHO Nº 1868/GAB-DG encaminha à Procuradoria Geral do DNOCS – PGF, à fl. 1173, com o seguinte teor:

DESPACHO – DG

*“Tendo em vista o Parecer Técnico da Comissão de Fiscalização designada pela Portaria nº 240-DG/CRH, de 07/06/2013, onde enfatiza o risco da descontinuidade dos serviços prestados pela empresa TCI – Tecnologia Conhecimento e Informação S/A, DETERMINO, a abertura de novo procedimento licitatório com o mesmo objeto do Contrato DNOCS Nº 10/2013. **Excepcionalmente, e com vistas a evitar prejuízos maiores ao interesse público, o Contrato DNOCS Nº 10/2013 continuará vigente até a última licitação acima referida, vedada qualquer nova prorrogação.**” (Grifamos)*

13. Por fim, através DESPACHO nº 988/2014/PF-DNOCS/PGF/AGU, à fl. 1175, de 17/09/2014, encaminha à CGPE para cumprimento do Despacho nº 1868/GA-DG, à fl. 1173, nos termos do que fora determinado pelo Senhor Diretor-Geral.

14. A respeito da renovação contratual, o professor Marçal Justen Filho ensina, na prorrogação tem-se um mesmo contrato reiniciando sua vigência e vigorando por outro prazo (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2004. p. 495). Apenas prolonga-se a vigência do contrato anterior, com todas suas obrigações e inclusive no tocante ao preço, por outro período.

15. Pelo exposto, considerando que o Contrato DNOCS Nº -10/2013, [sic] foi celebrado na forma do art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93, ou seja, serviços continuados, e o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2013 (Termo Aditivo ao Contrato DNOCS Nº 31/2014) continuou vigente até o seu encerramento, conforme Despacho nº 1868 GAB-DG, de 22/08/2014, onde deduzimos que não houve extrapolação dos quantitativos contratuais, uma vez que ao renovarmos um contrato de execução de forma continuada, renova-se os quantitativos iniciais da contratação (respeitadas as condições anteriormente).



Mapeamento macroprocessos finalísticos – inconclusos:

16. Sobre este assunto transcrevo os seguintes trechos (item 3.7 do Relatório):

“Como foi explicado no texto do Relatório do Gestor/2015 que ora subscrevemos, ‘Por meio do contrato 10/2013, os serviços técnicos relativos à automação de processos de negócio, que incluem o mapeamento dos macroprocessos finalísticos e de apoio, a execução dos trabalhos relativos ao mapeamento iniciado em dezembro de 2013, prosseguindo em 2014 e paralisado em 2015 em função do fim da vigência do contrato em maio, não foram concluídos, em virtude da não autorização do aditivo pela Procuradoria Federal.’

Complementando os esclarecimentos prestados, informamos que o aditivo de prazo supramencionado não foi autorizado pela Procuradoria por entender não se tratar de serviço continuado. Então, os serviços tiveram continuidade até o limite temporal do Termo Aditivo vigente firmado em 19 de maio de 2014, com vigência de um ano. O contrato 10/2013 tinha uma previsão de gastos de R\$ 20.669.910,00, para uma execução de 5 anos (sessenta meses) e foi executado, do previsto, um valor de R\$ 12.046.098,03 em um período de 24 meses (20 de maio de 2013 – OS/OFB – 001, a 06 de abril de 2015 – OS/OFB-054). Isso acarretou, diretamente, a não conclusão dos trabalhos de mapeamento dos macroprocessos finalísticos e de apoio em sua totalidade, e os referidos conteúdos não foram totalmente concluídos e apresentados.”

Esclarecemos: Não somente os trabalhos de “mapeamento dos macroprocessos finalísticos” não foram concluídos, como também os itens: Digitalização/Rasterização [sic] de Documentos, Microfilmagem, Vetorização de Plantas, Serviços Técnicos Especializados, Certificação Digital, Bureau de serviços de digitalização, etc....

Com a solicitação de licitação através Processo nº 59400.004880/2014-37, “Contratação de Serviços Técnicos para o Projeto Gestão de Procedimentos Administrativos.”, vem atestar a necessidade dos serviços para a Autarquia.

Ressaltamos que todos os serviços constantes da Tabela 10 - Notas Fiscais que contemplaram o pagamento do item “Serviços Técnicos em Automação de Processos de Negócio (UST3)”, foram realizados e entregues.

Quando ao pagamento a maior referente à Nota Fiscal nº 4456, estamos adotando providencias visando o ressarcimento ao erário no valor indicado pela CGU, devidamente corrigido.

Sobre as Recomendações:

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar as responsabilidades pela execução de serviços inconclusos em quantidades acima da fixada no contrato e com utilização de preço unitário superior ao avençado.

Resposta Recomendação 1: No entendimento da Comissão, salvo melhor juízo, parte desta Recomendação não se aplica uma vez que o Contrato DNOCS nº 10/2013, foi celebrado e aditivado com fulcro no art. 57, inciso II da Lei 8.666. Quanto à “utilização de preço unitário superior ao avençado”, foi registrada a ocorrência de uma caso [sic] em um universo de 13 documentos. Registramos a falha e já encaminhamos à empresa solicitação de ressarcimento acompanhada da respectiva GRU.

Recomendação 2: Levantar todos os produtos apresentados pela empresa contratada, principalmente no que se refere ao item "Serviços Técnicos em Automação de Processos de Negócio (UST3)" e verificar sua compatibilidade com relação aos valores pagos. Adotar medidas visando o ressarcimento ao erário, caso se verifique incompatibilidades. Resposta Recomendação 2: Providenciaremos integralmente as Recomendações contidas neste item.”

Análise do Controle Interno



Sem adentrar no mérito da natureza contínua ou não dos serviços contratados, visto que a licitação e contratação da Empresa TCI BPO – Tecnologia, Conhecimento e Informação S/A não foi o alvo de interesse na análise feita, o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2013, de 19/05/2014, vedou expressamente qualquer modificação nos valores contratados, fato que impossibilitaria acréscimos dos quantitativos avençados, conforme texto da Cláusula Primeira transcrito a seguir:

“Cláusula Primeira – do Objeto

O objeto deste Termo Aditivo é prorrogar, por mais 12 (doze) meses, sem alteração do valor contratual, do prazo de vigência do Contrato DNOCS nº 10/2013, visando à continuidade da prestação de serviços necessários para a implantação do Projeto de Gestão de Procedimentos Administrativos, sendo os serviços contratados sob demanda, que serão prestados nas condições estabelecidas no Termo de Referência, anexo do Edital.” (grifou-se)

Portanto, ficou caracterizado o pagamento sem respaldo contratual no importe de R\$ 713.635,76 na execução do item ‘Serviços Técnicos em Automação de Processos de Negócio (UST3)’. Ademais, faz-se necessária a comprovação da efetiva execução do referido serviço, tendo em vista os acréscimos de quantitativos efetuados sem que tenham sido concluídos tais serviços, bem como a vultuosidade dos valores envolvidos, no importe total de R\$ 4.428.614,96.

Quanto aos valores pagos a maior, referentes à Nota Fiscal nº 4456, resta a comprovação de recolhimento da GRU pela empresa contratada.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar as responsabilidades pela execução de serviços inconclusos em quantidades acima da fixada no contrato e com utilização de preço unitário superior ao avençado.

Recomendação 2: Constituir comissão, com membros diversos da comissão de fiscalização nomeada para o Contrato nº10/2013, objetivando levantar todos os produtos apresentados pela empresa contratada, principalmente no que se refere ao item "Serviços Técnicos em Automação de Processos de Negócio (UST3)" e verificar sua compatibilidade com relação aos valores pagos. Adotar medidas visando o ressarcimento ao erário, caso se verifique incompatibilidades.

4.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos controles relativos à ordem cronológica dos pagamentos de obrigações contratuais e ausência de formalização de instruções no setor financeiro do DNOCS.

Fato

Conforme determina o art. 5º da Lei nº 8.666/93 e alterações posteriores, “todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades,



salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.”

Com o fito de verificar o efetivo cumprimento da determinação supra, selecionou-se amostra não probabilística de pagamentos de obrigações relativas aos elementos de despesa “obras e instalações”, “serviços de consultoria” (referente a obras) e “despesas de exercícios anteriores” (também relativas a obras) realizados nos meses de outubro a dezembro de 2015.

Do cotejamento dos pagamentos efetuados com a ordem cronológica dos respectivos atestos, verificou-se a ocorrência de dois pagamentos fora da ordem de exigibilidade, conforme quadro a seguir:

Quadro 26– Ordem cronológica de pagamentos.

Nº	Ordem Bancária	Classificação Funcional Programática	Data do Atesto	Data do pagamento	Favorecido/CNPJ	Valor (R\$)
1.	<u>2015OB803629</u>	18.544.2069.12QC	06/03/2015	16/11/2015	Dalka do Brasil Ltda. (04.120.719/0001-17)	397.332,50
2.	<u>2015OB803274</u>	18.544.2051.1N64	12/05/2015	23/10/2015	Saint-Gobain Canalização Ltda. (28.672.087/0001-62)	2.249.296,40
3.	<u>2015OB803271</u>	20.607.2013.1O21	23/06/2015	23/10/2015	Mendes Junior Trading e Engenharia S/A. (19.394.808/0001-29)	2.092.666,99
4.	<u>2015OB804201</u>	20.607.2013.100N	30/07/2015	29/12/2015	KL Serviços de Engenharia S/A. (06.022.644/0001-67)	406.297,24
5.	<u>2015OB803273</u>	20.607.2013.1O21	26/08/2015	23/10/2015	Engesoft Engenharia e Consultoria Ltda. (73.879.934/0001-19)	382.021,79
6.	<u>2015OB803618</u>	18.544.2051.1N64	29/10/2015	13/11/2016	Saint-Gobain Canalização Ltda. ((28.672.087/0001-62)	1.911.961,33
7.	<u>2015OB803928</u>	18.544.2051.14VI	04/12/2015	04/12/2015	Gaid Construções Ltda. (06.352.754/0001-97)	1.983.618,44

Fonte: processos de pagamentos fornecidos pelo DNOCS.

Conforme se verifica no quadro acima, os pagamentos das linhas 2, 3, 5 e 6 foram realizados antes do pagamento da linha 1, mesmo este tendo o seu atesto ocorrido em data anterior aos demais.

De igual modo ocorreu com os pagamentos das linhas 5, 6 e 7, que foram realizados antes do pagamento da linha 4, mesmo este tendo o seu atesto ocorrido em data anterior aos demais.

Por meio do Ofício nº 028/AUDI, de 10 de maio de 2016, o chefe do serviço de execução orçamentária e financeira apresentou a seguinte manifestação:



“[...] informamos que o recurso financeiro utilizado pelo DNOCS para o pagamento das suas obrigações provém do Ministério da Integração Nacional, através da Coordenação Geral de Orçamento e Finanças – CGOR (UG 530002). Ela é responsável por enviar todo o financeiro utilizado para pagar despesas cujo crédito orçamentário esteja autorizado na LOA para o órgão.

Porém, existem atividades/projetos executados pelo DNOCS através de Termos de Cooperação realizados com as Secretarias do Ministério, onde o órgão executa o orçamento do próprio Ministério, que é transferido para cá através de destaques orçamentários. Nesse tipo de despesa, o financeiro não é enviado pela CGOR, e sim pela Secretaria responsável pelo orçamento, como por exemplo a Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR (UG 530023) e a Secretaria de Infraestrutura Hídrica - SIH (UG 530013).

Mensalmente informamos à CGOR e às Secretarias a necessidade de financeiro para pagamento dos processos. De acordo com a disponibilidade de caixa do Ministério e suas prioridades, o financeiro é enviado para o DNOCS.

O documento do SIAFI usado para a liberação/transferência desse recurso é a Programação Financeira (PF). Na maioria das vezes, na própria PF já vem informando o que deve ser pago com o recurso enviado. Quando não, essa informação vem por e-mail ou ligação do Ministério. Ou seja, a discricionariedade do DNOCS no pagamento dos processos é bem pequena, uma vez que o próprio Ministério e suas Secretarias já definem a ordem de prioridade dos mesmos.

Com base nisso, e em relação aos pagamentos questionados [...], temos que:

1) Na relação de OBs constam pagamentos cujo financeiro provém de 3 origens diferentes: nº 1 da SDR (UG 530023); nº 2, 3, 4, 5 e 6 da CGOR (UG 530002); nº 7 da SIH (UG 530013). Assim, não é possível fazer o comparativo direto entre eles, uma vez que uma Secretaria pode enviar o financeiro mais rápido do que a outra, conforme sua capacidade de caixa e/ou ordem de prioridade.

2) O recurso referente ao destaque 675474, que trata do pagamento nº 1, só foi enviado pela SDR para o DNOCS no dia 11/11/15, através do documento 2015PF000656. Já o recurso dos pagamentos nº 2, 3, 5 e 6 foi enviado pela CGOR nos dias 22/10/15 (2015PF004094 – pagamento nº 2 e 2015PF004096 – pagamento nº 3 e 5) e 13/11/15 (2015PF004481 – pagamento nº 6).

3) O recurso referente ao pagamento nº 4 só foi enviado pela CGOR para o DNOCS no dia 29/12/15, através do documento 2015PF005430. O financeiro do pagamento nº 6 chegou antes, no dia 13/11/15, através do documento 2015PF004481. O financeiro do pagamento nº 5 também chegou antes, no dia 22/10/15, através do documento 2015PF004096. Já o pagamento nº 7, como dito anteriormente, trata-se de um destaque da SIH (682577), de outra origem, e teve o seu financeiro enviado para o DNOCS no dia 23/11/15, através do documento 2015PF001266.

4) Analisando apenas os pagamentos cujo financeiro foi enviado pela CGOR, ou seja, os de número 2 a 6, vemos que a ordem se manteve coerente nos pagamentos 2, 3, 5 e 6. O de número 4 foi feito por último, após o 5 e 6, mas isso por causa do envio da PF para pagamento dessa obrigação ter ocorrido apenas no dia 29/12/15, como dito anteriormente.



Segue em anexo as PFs com as liberações da CGOR e com as transferências das Secretarias do Ministério, onde constam as datas de envio de recurso para o DNOCS.”

Da análise dos documentos de Programação Financeira (PF) fornecidos, usados para liberação/transferência de recursos do MI para o DNOCS, verificou-se que as PF's 530002/2015PF004096 e 530002/2015PF005430 não especificam quais faturas devem ser quitadas, pois, na primeira, consta “para ser utilizada no pagamento de faturas de empreendimentos do PAC”, e na segunda, “ATENDER PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR DE INVESTIMENTOS DO PAC. DIVERSOS PROCESSOS AUTORIZADO.” (sic).

Questionado sobre quais faturas se referem e como garantir que essas PF's se relacionam aos pagamentos 3, 4 e 5 do quadro supra, servidor inscrito na Matrícula SIAPE nº 1795327 não conseguiu demonstrar nenhum tipo de evidência, ainda que por controle paralelo (e-mail ou planilha, por exemplo), tendo informado apenas que as datas desses documentos foram as mais próximas das datas dos pagamentos efetuados.

Conforme explicado pelo servidor inscrito na Matrícula SIAPE nº 1795327, o setor financeiro do DNOCS solicita mensalmente os recursos financeiros ao MI (com base nos atestos) e, após a liberação dos recursos, efetua os pagamentos. Ocorre que o setor não demonstrou que controla a ordem cronológica dos atestos para servir como base para os pagamentos, e conforme manifestação, relatou que fica à mercê do Ministério (que detalha na PF, por e-mail ou por telefone) ou da discricionariedade do DNOCS (o gestor não deixou claro qual diretoria da Autarquia é responsável por esta escolha). Ora, não há que se falar em discricionariedade ou escolha em relação a pagamentos cujos serviços já foram executados e os atestos já foram realizados (salvo nos casos excepcionalizados pela lei). A ordem dos pagamentos deve ser obedecida de acordo com a ordem cronológica dos atestos.

Causa

Ausência de normatização interna do processo de pagamento das obrigações contratuais e omissão do setor financeiro em exercer o controle do pagamento das obrigações contratuais em obediência à estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento ao Ofício nº 16.006/2016/NAC3/CE/Regional/CE-CGU, o Diretor-Geral, por meio do Ofício nº 432/DG/AUDI, de 15/09/2016, encaminhou a seguinte manifestação:

“[...]”

- O DNOCS não recebe todo o recurso financeiro de que necessita para o exercício de suas funções logo no início do ano, e por isso, não consegue fazer a gestão de sua aplicabilidade conforme as ações são executadas e as exigibilidades vão surgindo.

- O recurso enviado pelo MI ocorre por demanda, ou seja, à medida que surgem os processos aptos para pagamento, as informações sobre os mesmos são enviadas para lá via planilha, que posteriormente disponibiliza o financeiro com base na sua disponibilidade de caixa e/ou com base nas ações consideradas como prioritárias.

- O DNOCS, representado pelo setor financeiro, não se omitiu em exercer o controle dos pagamentos, já que na medida de sua competência tem acompanhado a



ordem dos pagamentos realizados, porém sem uma norma específica sobre o assunto e apenas através das planilhas de acompanhamento que são enviadas ao MI, além das programações financeiras (PFs) feitas no SIAFI e os e-mails enviados.

Sendo assim, e até mesmo se antecipando às recomendações feitas no relatório preliminar da CGU, a CRF já emitiu um memorando circular através da Diretoria Administrativa que trata sobre a ordem dos pagamentos realizados no DNOCS, estabelecendo alguns procedimentos e definindo alguns critérios para padronizar os pagamentos e facilitar o seu controle (memorando circular nº 29/DA). O mesmo foi enviado para todas as Coordenadorias Estaduais e posteriormente para as demais diretorias do órgão (memorando circular nº 30/DA).

Junto a isso está sendo elaborada uma planilha de controle para registrar a ordem de todos os pagamentos, separados pela origem do recurso. Estamos anexando os memorandos e o modelo de planilha.

Com isso, e após apreciação dessa diretoria, solicitamos o envio dessas informações para a Auditoria Interna.

Análise do Controle Interno

As informações apresentadas pelo gestor no 2º e 3º parágrafos reforçam aquela feita durante os trabalhos de campo e que se encontra descrita no campo “fato” deste achado de auditoria, quanto à dependência financeira do DNOCS junto ao MI.

Em relação ao 4º parágrafo, o gestor afirma que não houve omissão do setor financeiro, não obstante, não apresenta nenhuma informação adicional a fim de demonstrar sua assertiva, visto que a ausência de comprovação de efetivo controle da ordem cronológica dos atestos para servir como base para os pagamentos efetuados efetivamente aconteceu.

Por fim, o 5º parágrafo busca sinalizar que as providências para a implementação das recomendações propostas pela equipe de auditoria e negociadas com os gestores do DNOCS já se iniciaram, porém, a análise e avaliação da efetividade delas serão feitas posteriormente, por ocasião do monitoramento do Plano de Providências Permanente da Autarquia.

Recomendações:

Recomendação 1: Normatizar o processo de pagamento das obrigações contratuais, regulamentando o passo a passo e a forma de atuação do setor financeiro desde o recebimento dos atestos até a efetivação dos pagamentos.

Recomendação 2: Enquanto não for publicada a norma supra, atuar o setor financeiro de forma mais ativa, cotejando sempre a ordem cronológica dos atestos (desde que pertencentes a uma mesma fonte de recurso) com a autorização do pagamento recebida por meio das PF(s), informando aos gestores responsáveis, caso ocorra, a existência de inversão de ordem cronológica dos referidos documentos, evitando assim, descumprimento do art. 5º da Lei 8.666/93.

5 GESTÃO FINANCEIRA

5.1 RECURSOS EXIGÍVEIS

5.1.1 FORNECEDORES

5.1.1.1 INFORMAÇÃO



Informação sobre pleitos de indenização contratual e/ou reequilíbrio econômico e financeiro formulados por empresas que mantêm ou mantiveram avenças com o DNOCS no período de 2012 a 2015.

Fato

No período de 2012 a 2015, o DNOCS recebeu os seguintes pleitos de indenização contratual e/ou reequilíbrio econômico-financeiro formulados por empresas que mantêm ou mantiveram avenças com a Autarquia, conforme a seguir:

Quadro 27 – Pleitos de indenização e/ou reequilíbrio econômico-financeiro

Nº	Processo	Valor (R\$)	Empresa/ Consórcio	Objeto	Status
1	59400.002422/2013-82	54.218.640,48	Odebrecht/ Queiroz Galvão	Contrato PGE nº 44/2002– Tabuleiro Litorâneo– Reequilíbrio econômico e financeiro do contrato.	Indeferido
2	59400.005111/2012-94	1.999.899,42	Mendes Júnior/ Camargo Correa	Contrato PGE nº 47/2002-2ª Etapa de Platôs de Guadalupe. Ressarcimento de custos adicionais o fornecimento do Tanque hidropneumático da estação de bombeamento auxiliar.	Indeferido
3	59400.001114/2011-78	14.332.079,31		PGE-47/2002-2ª Etapa de Platôs de Guadalupe-Custos indiretos não remunerados pela redução do escopo.	Indeferido
4	59400.007090/2012-41	14.332.079,31		Reitera pedido referente ao processo nº 59400.001114/2011-78.	Indeferido
5	59400.002038/2013-80	16.498.285,76		Atualização do valor solicitado no processo nº 59400.001114/2011-78.	Indeferido
6	59400.006761/2012-57	428.763,87		PGE 47/2002. Solicita ressarcimento tendo em vista custos adicionais incorridos na execução dos aterros controlados da obra.	Indeferido
7	59400000399/2013-91	12.542.462,62		EMSA CNPJ: (17.393.547/00 01-05)	PGE-46/2002. Solicita indenização administrativa e reequilíbrio Econômico- Financeiro.
8	59400007169/2011-91	26.548.499,01	Mendes Junior/Camargo Correa	PGE 47/2002. Custos indiretos não remunerados de homens e máquinas.	Indeferido
9	59400005497/2012-34	22.135.154,24	Galvão Engenharia (CNPJ: 01.340.937/000 1-79)	PGE 23/2007-Açude Figueiredo-Alto Santo/CE. Custos adicionais de improdutividade de máquinas e equipamentos, mão de obra.	Pendente de Avaliação.

Fonte: DNOCS – Resposta à S.A nº 0201601409/02, de 30/03/2016.

Da análise dos processos supracitados, verificou-se que, até a data de encerramento dos trabalhos de campo desta auditoria, conforme apresentado no quadro supra, apenas a apreciação do pleito da Galvão Engenharia S/A ainda não havia sido concluída pelo DNOCS, tendo a última movimentação processual ocorrida em 22/07/2015. Todos os demais pleitos foram indeferidos.

Com relação aos processos cujos pleitos foram indeferidos pela Autarquia, releva ressaltar que, com relação ao pleito nº 1 do quadro supra, no valor de R\$ 54.218.640,48, esta unidade regional da CGU fez um trabalho de auditoria de acompanhamento da gestão



específico nesse pedido feito pelo Consórcio Tabuleiros Litorâneos, formado pelas empresas Construtora Norberto Odebrecht e Construtora Queiroz Galvão, em face do distrato do Contrato PGE nº 44/2002, que resultou no Relatório nº 201413328.

Conforme aduz o mencionado relatório, a Coordenação de Obras do DNOCS (COB/AC) sugeriu a aprovação do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro no valor de R\$ 49.491.760,30 nos termos da Análise Técnica nº 14/2014.

Contudo, os exames de auditoria consignaram que o documento elaborado pela COB/AC se restringiu, simplesmente, a descrever a metodologia adotada pelo Consórcio para fundamentação do pedido, correspondendo, em algumas passagens, à transcrição *ipsis litteris* do documento enviado pelo Consórcio (Carta nº TLP 2497/2014).

A COB/AC não avaliou se os itens constantes na documentação apresentada estavam, de fato, respaldados pelos pareceres da Comissão de Fiscalização do Contrato PGE nº 44/2002. Tampouco, debruçou-se sobre os critérios e parâmetros adotados para quantificação e atualização dos valores, de forma que o processo seguiu para aprovação das instâncias superiores sem o exame destes aspectos fundamentais.

Sem dúvida, a intervenção realizada pela CGU influenciou na mudança de opinião do DNOCS com relação ao pleito em destaque. Ademais, tendo em vista que o trabalho identificou a existência de outros pleitos de mesma natureza e consignou que se vislumbrava omissão das instâncias competentes para tomada de decisão, o que gerava formação de um passivo superior a R\$ 160 milhões naquela oportunidade, também teve o condão de servir de indutor para que a Administração do DNOCS tomasse a iniciativa de deliberar com relação aos pleitos, avocando todos os processos que estavam na COB/AC após ter tomado ciência do Relatório nº 201413328, o que levou ao indeferimento de todos os demais pedidos de reequilíbrio financeiro-econômico.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201601409

Unidade Auditada: DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONT.AS SECAS

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

Município (UF): Fortaleza (CE)

Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2015 e 31/12/2015 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Inexistência de Coordenador responsável pela gestão do Sistema CGU-PAD no âmbito da Autarquia, bem como para supervisão das atividades da CCAC (item 1.1.1.2);
- Processos pendentes de juízo de admissibilidade ainda sem registro no sistema CGU-PAD ou registrados em prazos superiores a 30 (trinta) dias e gerando prescrição das penalidades por falta de atuação da CCAC (item 1.1.1.3);
- Fragilidades nos sistemas de Controles internos do DNOCS (item 1.1.2.1);
- Descumprimento dos prazos estabelecidos pela IN/TCU nº 55/2007, para o cadastramento de todos os atos de concessão de aposentadoria e pensão no sistema Sisac (item 2.1.2.1);
- Baixo nível de controle interno administrativo para identificar e tratar acumulações de cargos no DNOCS (item 2.1.3.1);
- A ausência de estrutura de gestão e controle de demandas judiciais no DNOCS vem causando prejuízos ao erário. No caso do Processo nº 0005797.13.2009.4.05.81.00/10ª VF-CE, estimados em mais de R\$ 4 milhões (item 2.2.1.2);
- Falha no processo de acompanhamento da vigência de decisão judicial (Processo nº 01711.91.2012.4.05.8100-10ª Vara Federal/CE) (item 2.2.1.3);
- Ausência de controle sobre o cumprimento de decisão judicial (Processo nº 5634-28.2012.4.05.8100/7ª VF-CE) (item 2.2.1.4);
- Análise da folha de pagamento, com inconsistências remanescentes (item 2.2.1.5);



- Comprometimento de resultados qualitativos de ações promovidas pelo DNOCS (item 3.1.1.1);
- Baixo atingimento de metas físicas e financeiras de ações executadas pelo DNOCS (item 3.1.1.2);
- Excesso de restos a pagar do DNOCS impactam nos resultados do exercício (item 3.1.1.3);
- Pagamento sem respaldo contratual por serviços inconclusos no importe de R\$ 713.635,76, bem como utilização de preço unitário superior ao contratado, causando prejuízo no valor de R\$ 15.200,00 (item 4.1.1.1);
- Fragilidades nos controles relativos à ordem cronológica dos pagamentos de obrigações contratuais e ausência de formalização de instruções no setor financeiro do DNOCS (item 4.1.1.2)

4. Diante dos exames realizados e da identificação de nexos de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.894.526-**	DIRETOR DE INFRAESTRUTURA HIDRICA	Regular com Ressalva	Itens 1.1.2.1, 3.1.1.1, 3.1.1.2 e 3.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº 201601409
***.077.833-**	DIRETOR ADMINISTRATIVO	Regular com Ressalva	Itens 1.1.2.1, 2.1.2.1, 2.1.3.1, 2.2.1.2, 2.2.1.4, 2.2.1.5, 3.1.1.3 e 4.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201601409
***.978.313-**	DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO TECN. E PRODUÇÃO	Regular com Ressalva	Itens 1.1.2.1, 3.1.1.1, 3.1.1.2 e 3.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº 201601409
***.892.184-**	DIRETOR-GERAL	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.2, 1.1.1.3, 1.1.2.1, 2.1.2.1, 2.1.3.1, 2.2.1.2, 2.2.1.3, 2.2.1.4, 2.2.1.5, 3.1.1.1, 3.1.1.2, 3.1.1.3 e 4.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201601409
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Fortaleza (CE), 23 de setembro de 2016.



Parecer de Dirigente do Controle Interno



Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201601409

Unidade Auditada: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

Ministério Supervisor: Ministério da Integração Nacional

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: Ministro Helder Barbalho

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Não foram identificados, a partir dos exames da auditoria de gestão, avanços gerenciais significativos no exercício de 2015 que repercutissem nas políticas públicas executadas pelo DNOCS por meio das suas ações finalísticas.

As principais constatações apresentadas no Relatório de Auditoria que impactaram as operações da Unidade Auditada dizem respeito a fragilidades na coordenação/supervisão de atividades de correição; descumprimento dos prazos estabelecidos pela Portaria CGU nº 1.043/2007 para o registro de processos pendentes de juízo de admissibilidade no sistema CGU-PAD; descumprimento dos prazos estabelecidos pela IN/TCU nº 55/2007 para o cadastramento de atos de concessão de aposentadoria e pensão no sistema SISAC; indícios de acumulações indevidas de cargos na Autarquia; fragilidades na gestão e controle de demandas judiciais ocasionando prejuízos ao erário; inconsistências na folha de pagamento de servidores; pagamento sem respaldo contratual por serviços inconclusos; não atendimento à ordem cronológica dos pagamentos de obrigações contratuais nos termos do art. 5º da Lei nº 8.666/1993. As medidas a serem adotadas pelos gestores para corrigir as falhas e irregularidades encontradas constarão do Plano de Providências Permanente da Unidade auditada.



Esses achados de auditoria têm como principais causas estruturantes a insuficiência de recursos humanos para exercer as tarefas referentes às análises dos Processos Administrativos Disciplinares e de alimentação do Sistema CGU/PAD, deficiências de controle das Unidades responsáveis pela Gestão de Recursos Humanos, deficiência dos controles referentes a fiscalização e pagamento de serviços prestados por terceiros, implicando inclusive em prejuízo ao erário. Assim, com vistas a aperfeiçoar a atuação da Autarquia no desempenho de suas atribuições, recomendou-se: constituir equipe de trabalho e capacitá-la para exercer as atividades referentes as atividades de correição; ajustar inconsistências relacionadas à folha de pagamento, cadastros de aposentadorias e pensões no sistema SISAC e a acumulação indevida de cargos; promover a reposição ao erário de pagamentos devidos a servidores; implementar mecanismos de controle que possam alertar sobre o descompasso da meta física com a respectiva meta financeira de contratos firmados; apurar a execução de serviços inconclusos em quantidades acima da fixada no contrato e com utilização de preço unitário superior ao avençado; bem como normatizar o processo de pagamento das obrigações contratuais, regulamentando a forma de atuação do setor financeiro desde o recebimento dos atestos até a efetivação dos pagamentos.

Sobre as recomendações do Plano de Providências Permanente, verifica-se que a Autarquia não mantém rotina adequada de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU. Comprova essa afirmação o fato de existir 574 (quinhentos e setenta e quatro) recomendações em monitoramento na Autarquia, sendo 315 (trezentos e quinze) com pendências de providências por parte do DNOCS, das quais 295 (duzentos e noventa e cinco) estão com prazo expirado.

Com relação aos controles internos existentes na Unidade, o resultado da avaliação da maturidade do DNOCS, considerando os aspectos previstos nos Acórdãos TCU Plenário nº 2.467/13, 568/14 e 476/15, apresentou um percentual de 24%, o que corresponde ao nível de maturidade “BÁSICO”, ou seja, de acordo com os achados desta auditoria, pode-se concluir que a gestão da Autarquia pode ser aperfeiçoada, em especial no que diz respeito à avaliação de riscos e às atividades de controle, com especial atenção a unidade de auditoria interna da Autarquia, que apresenta sérios problemas de infraestrutura, de regimento interno e de natureza gerencial, os quais devem ser resolvidos pela Diretoria do DNOCS.

Em relação às práticas administrativas cabe destacar no exercício de 2015 a implantação do sistema “Sala de Situação”, com o objetivo de obter e sistematizar dados e informações produzidas pelos diversos setores do DNOCS, de modo a contribuir para



o processo decisório e para o acompanhamento das ações do Unidade, subsidiando a tomada de decisão, a gestão e a produção de conhecimento. No entanto, o contrato referente à implantação da sala de situação foi finalizado em 08/04/2015, sendo implantado somente a primeira das três fases previstas, as quais são: i) consolidação e padronização das informações para melhoria da transparência e prestação de contas aos órgãos de controle; ii) alertas das atividades de produção, de orçamento e finanças para melhoria de gestão; e iii) criação de cenários para detectar possíveis desvios e correção de rumo para o atingimento de metas melhoria de gestão.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/Nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, de setembro de 2016.

