



RELATÓRIO Nº 201800799

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Trata-se de Auditoria Anual de Contas no DNOCS, referente ao exercício de 2017, 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?

O processo de esvaziamento do DNOCS vem se acentuando ano a ano sem perspectiva de solução. 73% dos servidores ativos já estão aptos para se aposentar e 94% até o final de 2019.

Os Controles Internos do Órgão se mostraram extremamente deficientes, apesar da aprovação do PEI para 2017-2020.

Fruto de negligência histórica, o DNOCS não tem adotado as medidas necessárias para regularização de seus imóveis. Há barragens de há muito concluídas que ainda permanecem como se estivessem em andamento.

Verificou-se pagamento da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 a servidores, mediante rubrica judicial, que extrapola o fixado pela justiça, estimando-se o valor indevido de R\$ 8 milhões em 2017. Esse problema ainda não foi corrigido e seu impacto mensal gira em torno de mais de R\$ 600 mil.

No tocante a convênios, embora tenha melhorado, ainda há problemas sérios na sua gestão, sobretudo, de acúmulo de processos de prestação de contas sem análise; cobranças a destempo de prestação de contas e quando é feito, a Contabilidade não faz a atualização do registro no Siafi e/ou Siconv.

Foi recomendado que se busque junto ao MI e MP as providências adotadas para o cumprimento da recomendação do Acórdão de Relação nº 3836/2017 - 1ª Câmara do TCU, para que se façam estudos visando redefinir os papéis e a estratégia de governo para o DNOCS, com a consequente colocação dos recursos necessários para sua plena atuação dentro do modelo a ser definido.

Ademais, adotem-se os procedimentos para corrigir o pagamento da VPNI e aprimorar os controles para acompanhar as vantagens judiciais concedidas a servidores. Outrossim, apresente cronograma para regularizar os bens imóveis da Autarquia e atualizar seu valor de avaliação.



Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Departamento Nacional de Obras Contrás as Secas

Exercício: 2017

Município: Fortaleza - CE

Relatório nº: 201800799

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO
CEARÁ

Análise Gerencial

Senhor Superintendente da CGU-Regional/CE,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201800799, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06 de abril de 2001, apresentam-se os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 de abril a 30 de maio de 2018, a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Ao longo da execução do trabalho, ocorreram sistemáticos atrasos na remessa de documentos e informações por parte das áreas auditadas, bem como envio de documentação incompleta, o que ensejou a ocorrência de reunião com a diretoria colegiada do DNOCS no dia 15 de junho de 2018, para pedir a intervenção dos dirigentes, sobretudo, junto às Coordenadorias Estaduais, sob pena de apontamento de restrição aos exames.

A partir desse fato, os entraves foram deslindados, porém, inevitavelmente tiveram o condão de atrasar o cronograma institucional estabelecido para a realização da auditoria, a ponto de a CGU ter requerido à Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará –



SECEX-TCU/CE a dilação de prazo para conclusão do trabalho por trinta dias além do estabelecido pelo Tribunal, o que foi prontamente atendido.

Assim, somente em 17 de agosto de 2018, por meio do Ofício nº 15850/2018/Regional/CE-CGU, foi possível enviar o Relatório Preliminar ao DNOCS, para conhecimento e apresentação de razões de justificativa no prazo de até 27 de agosto de 2018.

Com efeito, 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, consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União - TCU.

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 15 de fevereiro de 2018, entre a Controladoria Regional da União no Estado do Ceará – CGU-Regional/CE e a SECEX-TCU/CE, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Em análise efetuada nas peças disponibilizadas pelo DNOCS no sistema e-Contas no dia 02 de abril de 2018, objetivando avaliar se estariam em conformidade com os incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010, foram verificadas falhas referentes à ausência de conteúdos obrigatórios e de informações inconsistentes no Relatório de Gestão e Rol de Responsáveis.

Em vista do fato, em documento próprio, datado de 23 de maio de 2018, foi solicitada a adoção de medidas retificadoras para o saneamento dos erros e das lacunas (omissões) antes mesmo da conclusão dos trabalhos de campo.

Em 20 de julho de 2018, o DNOCS retificou o Rol de Responsáveis, adequando-o às exigências constantes do art. 10 da IN TCU nº 63/2010, bem como disponibilizou novo Relatório de Gestão, já com a incorporação de diversas modificações com vistas ao atendimento da requisição oficial formulada pela equipe de auditoria.

Contudo, mais uma vez confrontando as informações prestadas no novo Relatório de Gestão com o disposto nas orientações do sistema e-Contas, permaneceu a seguinte inconsistência na área de gestão de Pessoas:



- nos resultados de eventuais avaliações da Unidade Prestadora de Contas (UPC) sobre o número de servidores em cargos comissionados frente a não comissionados, consta a informação que “em relação aos cargos comissionados, comparando-se a estrutura vigente até 2001, e a estrutura atualmente vigente, decorrente da edição de 4 Decretos Federais (3.970/01, 4650/03, 8.684/16 e 8.895/16), houve redução do quantitativo desses cargos e funções da ordem de 72%, quando se compara o total de 811 cargos e funções até então existentes, com os atuais 229.”

Essa informação, que dá conta de um total de ‘811 cargos e funções até então existentes’, mostra-se imprecisa quando confrontada com as alterações no quantitativo de cargos em comissão e funções gratificadas do DNOCS estabelecidas na legislação que trata da matéria, a qual engloba os quatro decretos mencionados, conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro – Alterações no quantitativo de cargos em comissão e funções gratificadas do DNOCS

Decreto	DAS	FG	FCPE *	Total
Anexo XLVIII ao Decreto nº 1.351/1994	26	-	-	26
3.970/2001	111	132	-	243
4.650/2003	96	143	-	239
8.684/2016	91	143	-	234
8.895/2016	61	141	27	229

DAS – Direção e Assessoramento Superior

FG – Função Gratificada

FCPE – Função Comissionada do Poder Executivo.

2.2 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com base nas informações registradas no Plano de Providências Permanente (Sistema Monitor), verificou-se que o DNOCS não mantém rotina adequada de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU, haja vista que das 344 (trezentos e quarenta e quatro) recomendações em monitoramento, 218 (duzentos e dezoito), ou seja, 63,4% das recomendações encontram-se com prazo expirado e sem adoção de providências por parte da Autarquia.

Ademais, verificou-se que existem recomendações pendentes de atendimento que impactam diretamente na gestão dos Dirigentes da Autarquia, no decorrer do exercício de 2017.

Tais recomendações foram proferidas por ocasião dos trabalhos de auditoria de acompanhamento de que trata a Ordem de Serviço – OS nº 201700297, cujo escopo consistiu na fiscalização de obras de construção de dez sistemas adutores de engate rápido pelo DNOCS.

Por ocasião dos referidos trabalhos de Auditoria, foram detectadas graves irregularidades na execução das obras, que se encontram discriminadas no ANEXO I deste Relatório Anual de Contas – “Relatório de Achados do Relatório nº 201700297”, que contemplou as seguintes constatações:

CONSTATAÇÃO 001: Previsão de pagamentos desnecessários de Veículos e Motoristas para apoio à fiscalização, no importe de R\$ 236.779,25.



CONSTATAÇÃO 002: Atrasos injustificados na execução das obras relativas a cinco das oito adutoras contratadas emergencialmente pela Autarquia, com prejuízo à população beneficiária, sendo configurada falta de atuação por parte das Comissões de Fiscalização e da Direção da Autarquia.

CONSTATAÇÃO 003: Pagamento irregular de serviços relativos à construção de Barracão para Canteiro de Obras no importe total de R\$ 152.934,30.

CONSTATAÇÃO 004: Contratação de execução de adutora em caráter emergencial no valor de R\$ 5.792.132,79, com previsão de captação em açude com nível crítico de volume d'água.

CONSTATAÇÃO 005: Assentamento de tubulações em aço COR-TEN e DeFoFo em desacordo com o projeto aprovado pelo DNOCS e com a omissão da comissão de fiscalização responsável acompanhamento do Contrato nº 12/2016.

CONSTATAÇÃO 006: Descontinuidade no assentamento da tubulação em aço COR-TEN da adutora emergencial de Mineiro (Lote II) no estado do Ceará.

A auditoria em comento encontra-se na fase de monitoramento do plano de providências empregado pelos responsáveis pela gestão do DNOCS, em razão das recomendações formuladas no Relatório nº 201700297, migrando-se para este trabalho de auditoria anual de contas apenas aquelas que ainda não lograram um deslinde satisfatório, tendo como espeque os registros pertinentes no Sistema Monitor da CGU.

2.3 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

O TCU não proferiu, no decorrer dos exercícios de 2016 e 2017, nenhum acórdão dirigido ao DNOCS, no qual houvesse determinação expressa para exame e acompanhamento pela CGU.

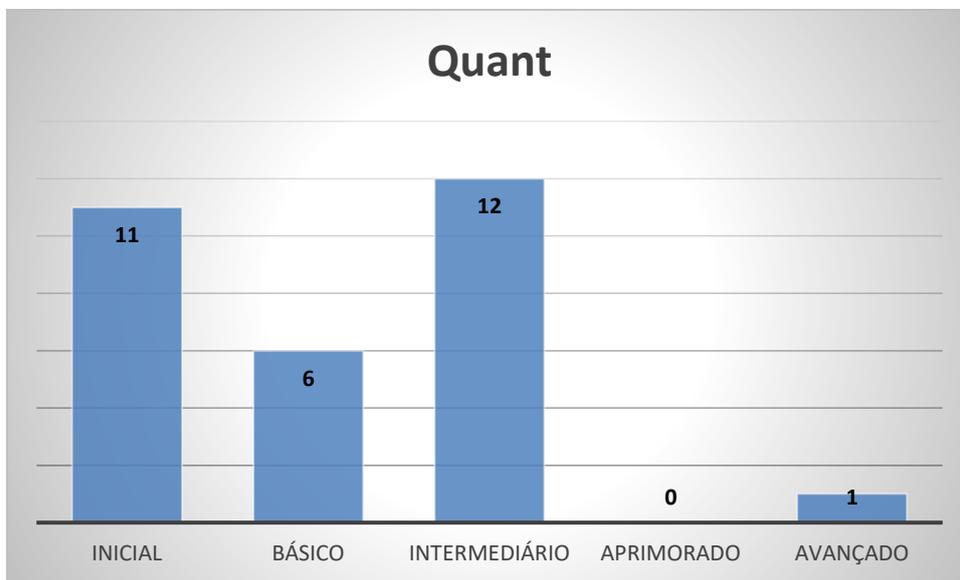
2.4 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Os trabalhos de auditoria objetivaram avaliar se os componentes e princípios de Controles Internos Administrativos estão presentes e em efetivo funcionamento na Autarquia, de modo a assegurar o atingimento dos seus objetivos, considerando os componentes da estrutura de controles internos estabelecidos no art. 11 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, conforme segue:

- I - Ambiente de controle;
- II - Avaliação de risco;
- III - Atividades de controle;
- IV - Informação e Comunicação;
- V - Monitoramento.

Foram realizados testes de auditoria e alimentada planilha eletrônica com as respostas dos gestores (autoavaliação) e a avaliação efetuadas pela CGU, que redundou na atribuição de notas em relação a 30 (trinta) pontos de foco, que foram consolidadas conforme gráfico a seguir:





Conforme gráfico acima, 57% dos pontos de foco foram avaliados como “Inicial” ou “Básico” e outros 40% avaliados como “Intermediários”. Este resultado demonstra que os Controles Internos da Autarquia, em nível de entidade, se apresentam extremamente deficientes, tendo os fatos a seguir se destacado para tal resultado:

- ausência de um código de ética e falta de atuação da Comissão de Ética criada;
- não existem políticas, normas ou critérios com ênfase na avaliação e retenção de servidores com nível educacional, experiência, habilidades e comportamento ético. Na verdade, essa questão de pessoal se constitui em fator de risco elevado, visto a deficiência quantitativa e qualitativa de há muito já analisada e reportada às instâncias competentes do Governo Federal para a ciência e as providências cabíveis;
- o mapeamento dos macroprocessos finalísticos e de apoio do DNOCS ainda não foi concluído e os indicadores e metas estabelecidos são deficientes;
- não existe uma Política de Gestão de Riscos aprovada na Autarquia. Há apenas uma minuta de portaria prevendo a sua instituição. Ademais, embora tenha sido constituído o Comitê de Governança, este sequer se reuniu formalmente com emissão de ata de reunião;
- em razão da ausência de uma Política de Gestão de Riscos, os eventos de risco, inclusive riscos de fraudes e corrupção, que possam afetar diretamente a capacidade da Autarquia de realizar seus objetivos, considerando as mudanças internas e externas ocorridas, não são identificados, avaliados e tratados pelo DNOCS;
- embora identificados alguns mecanismos de controle interno na Autarquia, os mesmos são deficientes e pouco abrangentes, pois não foram estabelecidos para mitigar os riscos em atividades relevantes para o alcance de objetivos-chave do DNOCS, bem como não são revisados pela alta administração da Autarquia.

Por fim, merecem ser destacadas outras fragilidades nos controles internos do DNOCS, em nível de atividade, especificamente nas áreas de gestão do Patrimônio Imobiliário, Pessoal e Transferências Voluntárias, oriundas de avaliações empregadas por ocasião do presente trabalho de Auditoria e que se encontram consignadas em itens próprios deste Relatório.

2.5 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, neste item considerou-se a seguinte questão de auditoria: os resultados quantitativos e qualitativos estão sendo atingidos pelo DNOCS?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das informações contidas no Relatório de Gestão do DNOCS, item 2.3. Desempenho Orçamentário e subitem 2.3.1. Execução Física Financeira das Ações da Lei Orçamentária Anual de Responsabilidade da Unidade, em comparação com os dados constantes da Lei Orçamentária Anual de 2017 e suas alterações, e das consultas realizadas aos sistemas SIOP – Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento e Tesouro Gerencial.

O orçamento do DNOCS no exercício de 2017 teve a seguinte execução:

Quadro – Execução da LOA 2017 (R\$ 1,00)

LOA 2017	LOA Atualizada	Contido/Bloqueado	Dotação Disponível	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
1.211.122.088	1.101.087.188	43.761.021	1.057.326.167	1.016.697.078	872.866.022	872.719.168

Fonte: Lei Orçamentária Anual e alterações, SIOP e Tesouro Gerencial.

Note-se que, devido às alterações orçamentárias ocorridas ao longo do exercício, bem como contingenciamento/bloqueio, a dotação inicial de R\$ 1.211.122.088,00 passou para R\$ 1.057.326.167,00 (Disponível), o que representou um decréscimo de 12,7%.

A maior redução de orçamento ocorreu nas despesas de Investimentos, cuja execução foi a seguinte:

Quadro – Execução das Despesas de Investimento (R\$ 1,00)

LOA 2017	LOA Atualizada	Contido/Bloqueado	Dotação Disponível	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
360.565.498	281.876.209	43.442.689	238.433.520	231.555.451	92.454.761	92.411.679

Fonte: Lei Orçamentária Anual e alterações, SIOP e Tesouro Gerencial.

Ante à restrição orçamentária e financeira em 2017, verificou-se que as obras e projetos a seguir não receberam créditos orçamentários e/ou recursos financeiros que inicialmente estavam previstos na LOA 2017. Portanto, não puderam avançar em suas realizações, impactando os resultados e as populações a serem atendidas:

- 173 Projetos apoiados mediante emendas parlamentares, que embora empenhados no montante de R\$ 12.493.065,15, não tiveram o seu pagamento efetivado;
- cancelamento integral de dotação orçamentária para continuidade da implantação das 2^{as} etapas dos projetos públicos de irrigação de Baixo Acaraú/CE, Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba/PI e Araras Norte/CE, no montante de R\$ 10.710.000,00;
- cancelamento integral de dotação orçamentária para construção da Barragem Fronteiras/CE no montante de R\$ 5.400.000,00;
- cancelamento integral de dotação orçamentária para construção de Barragem em Lavras da Mangabeira/CE no montante de R\$ 30.388.000,00, e
- cancelamento parcial de dotação orçamentária para construção de obra em Sousa/PB, no montante de R\$ 28.896.769,00, do total de R\$ 35.396.769,00. O restante, R\$ 6.500.000,00, foi realocado para a ação 2000 – Administração da Unidade.



O maior dispêndio de recursos ocorreu nas despesas de Pessoal e Encargos, cuja execução foi a seguinte:

Quadro – Execução das Despesas de Pessoal e Encargos (R\$ 1,00)

LOA 2017	LOA Atualizada	Contido/ Bloqueado	Dotação Disponível	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
785.448.706	753.239.699	0	753.239.699	722.380.307	722.360.799	722.303.303

Fonte: Lei Orçamentária Anual e alterações, SIOP e Tesouro Gerencial.

Com relação ao total das despesas pagas, R\$ 722.303.303, verificou-se que R\$ 541.230.583 foram desembolsados a título de aposentadorias e pensões, o que representou 74,93% das despesas de Pessoal e Encargos.

Quanto às outras despesas correntes, verifica-se que as atividades de apoio ao funcionamento de doze unidades de produção e pesquisa da pesca e aquicultura também foram bastante prejudicadas, tanto pela seca quanto pela restrição orçamentária. Esta última representou um decréscimo de 67,11%, haja vista que a dotação inicial, que era de R\$ 4.079.779,00, passou para R\$ 1.341.757,00.

Os reflexos dessa situação podem ser sintetizados na falta de aquisição de ração e outros insumos, e em função disso diversas matrizes morreram, causando inestimável prejuízo ao banco genético mantido nas estações, segundo alegações da Divisão de Aquicultura e Pesca do DNOCS.

Quanto aos restos a pagar, verificou-se, mediante consulta ao sistema Tesouro Gerencial, que foram pagos R\$ 206.159.073, o que correspondeu a 23,62% do total das despesas pagas com o orçamento de 2017, indicando que existe execução paralela e relevante de despesas realizadas em outros exercícios.

Outro fato a considerar é que ano após ano, o DNOCS não tem conseguido honrar os compromissos assumidos, o que, no exercício de 2017, ocasionou pagamentos na rubrica de “Despesas de Exercícios Anteriores - DEA” no montante de R\$ 9.176.946,00, sendo R\$ 8.137.517,00, na rubrica “Outras Despesas Correntes”, e R\$ 1.039.429,00, na rubrica de “Despesas de Pessoal”.

Mencione-se que, no exercício 2018, foram pagos na rubrica de DEA o montante R\$ 7.209.847,38, referente a despesas do exercício 2017, dentre as quais, verificou-se prestação de serviços de vigilância armada por meio da empresa SERVIARM Serviços de Vigilância Armada Ltda., CNPJ nº 09.451.280/0001-25, sem cobertura contratual, e, por conseguinte, sem o respectivo procedimento licitatório, cujo exame das razões não foi feito em virtude de não se encontrar dentro do escopo de trabalho desta auditoria acordado com o TCU.

Verificou-se, ainda, que as metas físicas das ações orçamentárias não estão sendo reprogramadas em decorrência das alterações orçamentárias ocorridas ao longo do exercício de 2017, de molde a se fazer o acompanhamento orçamentário e financeiro de maneira mais apropriada.

Isso faz com que os indicadores orçamentários que medem Eficiência - Eficiência em relação à meta na LOA (EFLOA) e Eficiência em relação à meta após a reprogramação (EFREP), e Eficácia - Eficácia em relação à meta LOA (ECLOA) e Eficácia em relação à meta após a reprogramação (ECREP), os quais são calculados automaticamente pelo



SIOP, apresentem valores percentuais incorretos, não se prestando como instrumento gerencial para o devido acompanhamento da execução física e financeira do orçamento.

2.6 Avaliação da Gestão de Pessoas

A força de trabalho do DNOCS, conforme informado no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2017, se encontrava distribuída da seguinte forma:

Quadro: Força de Trabalho do DNOCS

Tipologias dos Cargos	Lotação
1. Servidores em Cargos Efetivos (1.1+1.2)	1341
1.1. Membros de Poder e agentes políticos	0
1.2. Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	1341
1.2.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	1314
1.2.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	19
1.2.3. Servidores de carreira em exercício provisório	03
1.2.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	05
2. Servidores com Contratos Temporários	0
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	15
4. Total de Servidores (1+2+3)	1356

Fonte: Relatório de Gestão do Exercício 2017

A conjugação de análises e testes aplicados nesta auditoria para avaliar se a força de trabalho atende às necessidades do DNOCS ensejou a identificação das seguintes situações, que evidenciam a ausência de adequabilidade do quadro de servidores frente às atribuições institucionais do órgão:

- a) redução, nos últimos dez anos, de aproximadamente 30% dos servidores ativos, considerando que em dezembro/2007 a quantidade totalizava 1.878, ocasionada pelas aposentadorias sem reposição de servidores, visto que o último concurso público, realizado em 2010, preencheu 82 vagas relativas à extinção de postos de trabalho terceirizados, dos quais apenas 64 permanecem no DNOCS;
- b) inapropriada distribuição da força de trabalho, comparativamente entre as áreas fim e meio, haja vista que apenas 40% da força de trabalho está disponibilizada às atividades que correspondem às finalidades e objetivos precípuos do DNOCS;
- c) 73% dos servidores ativos já alcançaram os requisitos exigidos para a aposentadoria, sendo previsto que 94% dos servidores terão preenchidas as condições para a inativação até o final de 2019;
- d) 48% do total de servidores em atividade ocupam cargos já extintos, portanto, que não poderão mais ser preenchidos; e
- e) 68% dos servidores possui nível de escolaridade até o ensino médio e 32% têm formação superior, nestes últimos incluídos aqueles ocupantes de cargos efetivos de nível médio. Ocupantes de cargos de nível superior são apenas 15% do total de servidores em atividade.

Ressalte-se, conforme informações constantes no Relatório de Gestão, bem como mediante avaliação em duas áreas selecionadas como amostra para análise, que a ausência de adequabilidade do respectivo quantitativo de servidores impacta competências regimentais do DNOCS, seja pela falta de cumprimento de atividades estabelecidas no respectivo Regimento Interno, ou pelo comprometimento, em termos de celeridade/eficiência, de atividades de maior complexidade.



Verificou-se, todavia, que o DNOCS não dispõe de estudos para identificar, por meio de critérios técnicos e objetivos, o adequado dimensionamento de seu quadro de servidores, no que diz respeito ao quantitativo, parâmetros de lotação e qualificação necessária para desempenho das atividades, frente aos objetivos, metas e estratégias da Autarquia.

Oportuno registrar que problemas relativos à força de trabalho do DNOCS já foram objeto de apontamentos anteriores desta CGU, sendo que o TCU, reconhecendo a necessidade de providências sobre o assunto, recomendou, mediante o subitem 1.8.2. do Acórdão nº 3836/2017 - 1ª Câmara, “*ao Ministério da Integração Nacional, como órgão supervisor do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, com a colaboração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República, no sentido de efetuar os estudos e envidar os esforços necessários visando redefinir os papéis e a estratégia governamental para o DNOCS, com a consequente disponibilização dos meios e recursos necessários para sua plena atuação dentro do modelo a ser definido, visto que tal entidade encontra-se em estado de inanição administrativa, sujeita a riscos, falhas e frustrações de toda espécie no desempenho de seu papel ...*”

Quanto à observância à legislação aplicável à remuneração de pessoal, identificaram-se, mediante cruzamentos pré-estabelecidos de informações contidas nas bases de dados da Previdência Social e do SIAPE, referente a servidores de todas as UPAGs do DNOCS, na competência de junho/2017, as situações a seguir relacionadas, as quais poderiam indicar inconsistências cadastrais e/ou de pagamentos:

Quadro - Ocorrências relacionadas à remuneração de pessoal – competência 06/2017

Descrição da ocorrência	Situações solucionadas	Situações c/ pendências providências	Situações c/ controvérsia judicial	Situações sem justificativas	Situações sem inconsistências
Servidores com Parcela de Devolução ao Erário Interrompida ou Prazo e/ou Valor Alterados – Servidor	06	01	26	01	-
Servidores com Parcela de Devolução ao Erário Interrompida ou Prazo e/ou Valor Alterados – Pensão	01	-	08	-	01
Pensionista por Dependência Econômica com Outro(s) Vínculo(s) na Iniciativa Privada (RGPS e Outros Poderes Via CNIS)	-	-	-	-	01
Servidores com Devolução do Adiantamento de Férias no Último Ano, em Valor Inferior ao Recebido	-	-	-	-	01
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	01	-	-	-	-



Descrição da ocorrência	Situações solucionadas	Situações c/ pendências providências	Situações c/ controvérsia judicial	Situações sem justificativas	Situações sem inconsistências
Cargos de Nível Auxiliar, com Classe Única					

Fonte: Cruzamentos pré-estabelecidos entre informações contidas nas bases de dados da Previdência Social e do Siape e a legislação de pessoal, competência junho/2017

Acrescente-se, no tocante aos cruzamentos em comento desde a competência junho/2014, que oito ocorrências se encontram com justificativas “pendentes” ou “em andamento” por parte da Autarquia, bem como em 52 ocorrências constam pareceres da CGU indicando pendências a cargo do DNOCS, relativas à informação de providências e/ou à apresentação de evidências.

Verificou-se, também, quanto à remuneração de pessoal, fragilidades nos controles da Autarquia para que os registros na folha de pagamento, relacionados às vantagens judiciais, possuam qualidade suficiente ao nível de sensibilidade inerente à relevância dos valores envolvidos, haja vista a identificação do pagamento da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 a servidores do DNOCS, mediante rubrica judicial, que extrapola o estabelecido nas respectivas determinações judiciais, estimando-se o valor indevido de R\$ 8.089.150,68 no exercício de 2017.

A referida extrapolação ocorre em virtude da ausência de absorção na vantagem relativa à VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 de valores resultantes dos reajustes de vencimento básico estabelecidos na legislação, haja vista que as respectivas ações judiciais garantiram somente a ausência de absorção, na citada VPNI, de alterações relativas às gratificações de desempenho GDPGPE ou GDACE.

Destaque-se que embora o DNOCS tenha apresentado notificações que foram enviadas a servidores beneficiários das respectivas ações judiciais, comunicando-os sobre a correção de valor para implantação na rubrica judicial da citada VPNI, identificou-se, na maioria dessas notificações, divergência entre o valor informado pela Autarquia e as correspondentes absorções relativas a reajustes do vencimento básico.

Acrescente-se que a morosidade na adoção de providências com vistas à correção do pagamento da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 a servidores beneficiários de ações judiciais, a fim de ajustá-lo aos termos das respectivas determinações judiciais, impacta a folha de pagamento do DNOCS em um valor mensal estimado de mais de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

Identificou-se, ainda, a inobservância à legislação de pessoal, relativamente ao pagamento da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 a servidores ocupantes de cargos de nível auxiliar, estimando-se, na amostra realizada, o valor indevido de R\$ 192.766,25 no exercício de 2017, haja vista o citado normativo estabelecer que a vantagem será devida a servidores ocupantes de cargos de nível superior e de nível intermediário, sem previsão para o pagamento a ocupantes de cargos de nível auxiliar.

2.7 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Os exames de auditoria aplicados sobre as transferências voluntárias concedidas pelo DNOCS tiveram como propósito permitir uma avaliação da gestão desses recursos dentro do seguinte escopo:

- I) os instrumentos firmados estão alinhados com as características e os objetivos da ação governamental?
- II) a fiscalização da execução do objeto do acordo está sendo feita de forma regular e adequada?
- III) o concedente/repassador dos recursos analisou as prestações de contas tempestivamente e, no caso de identificação de inconformidades, adotou as providências cabíveis?
- IV) as estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências são razoavelmente suficientes?

Para tanto, foi procedida uma análise sobre os controles e registros efetuados no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), que abrangeu toda a carteira de convênios ativos da Autarquia.

O DNOCS dispunha de 238 instrumentos de transferências de recursos federais vigentes no exercício de 2017, sendo 186 Termos de Compromisso e 52 Convênios. Ressalta-se que os Termos de Compromissos foram celebrados em 2013, e que para 73 ainda não houve nenhuma liberação. Quanto aos convênios, trinta também não tiveram liberação.

Ademais, foram efetuadas análises na instrução dos procedimentos administrativos de cinco convênios, dos quatorze firmados no exercício de 2017, com foco na verificação do cumprimento das condições e exigências estabelecidas nos dispositivos normativos para a celebração de transferências voluntárias, conforme discriminado a seguir:

Quadro – Quantidade de Transferências celebrados em 2017

Qtde. total de transferências em 2017	Volume de recursos total de transferência no exercício (R\$)	% da quantidade analisada	% do volume de recursos analisados
14	5.761.634,69	35,71	46,78

Fonte: Siconv

A análise procedida nos cinco convênios celebrados no exercício de 2017 acabou por revelar a recorrência de fragilidades no processo de formalização dos ajustes, caracterizada por descumprimento de alguns requisitos dispostos no art. 22 da Portaria Interministerial nº MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016.

Quanto à análise das prestações de contas, a partir dos controles dos convênios mantidos pelo Serviço de Contabilidade da Autarquia, unidade responsável pela análise financeira dos processos de prestações de contas e pela atualização dos registros no Siafi e Siconv, verificou-se a permanência do acúmulo sistemático de processos de prestação de contas apresentados em cada exercício sem a necessária apreciação.

Há que se mencionar o significativo hiato temporal decorrido da entrada desses processos de prestação de contas no DNOCS, correspondendo a uma média de 2.265 dias para os Convênios/Siafi na situação de “A Aprovar”, e de 1.120 dias para os Convênios/Siconv na situação de “Prestação de Contas em Análise” ou “Prestação de Contas Enviada para Análise”.



Com efeito, o problema de formação de passivo na análise de prestação de contas de convênios é histórico no DNOCS e decorre de vários fatores, que passam pela inércia das áreas envolvidas (contabilidade e setores técnicos), contingente de recursos humanos aquém da demanda de trabalho, contingenciamento de recursos orçamentários e estrutura organizacional deficiente.

Verificou-se, também, problema nas cobranças a destempo de prestação de contas aos convenientes e quando é feito, o Serviço de Contabilidade não promove a atualização do registro da situação das transferências voluntárias nos Sistemas Siafi e/ou Siconv.

Ademais, constatou-se ausência de encaminhamento de processos de Tomada de Contas Especial à CGU e falta de documentos que respaldem a retirada/suspensão de convênios do cadastro de inadimplência dos dois Sistemas (Siafi e Siconv).

Impende ressaltar a notória dificuldade enfrentada pela Instituição em atender a tempo as Solicitações de Auditoria formuladas pela CGU. Apesar de se reconhecer que o processo de esvaziamento do DNOCS colabora para a ocorrência disso, não se pode desconsiderar que o processo de regulamentação interna ainda carece de melhorias e aperfeiçoamento, na forma de definição clara e precisa das áreas e agentes responsáveis pela gestão dos convênios; estabelecimento de prazos mínimos para recepcionar propostas de trabalho para fins de exame de viabilidade técnica e legal, entre outras medidas.

Por todo o exposto, restaram caracterizadas deficiências no processo de gestão das transferências voluntárias do DNOCS, de tal modo que se é de opinião que:

I) a gestão não garante o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos, visto que a fiscalização da execução do objeto das avenças não está sendo feita regular e adequadamente, à medida que um grande número de convênios está nas áreas técnicas, por longos períodos, no aguardo de pareceres técnicos que permitam a aprovação ou não de prestações de contas;

II) a Autarquia não analisa as prestações de contas tempestivamente, que só se agrava com a formação de passivos;

III) as estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências não são consideradas suficientes, problema que se agrava com o passar dos anos pelo processo de esvaziamento do DNOCS.

2.8 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, neste item considerou-se a seguinte questão de auditoria: os indicadores do DNOCS possuem os atributos a seguir:

(i) Completude (capacidade de representar, com maior proximidade possível, situação que a UPC pretende medir, de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão)?

(ii) Comparabilidade (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas)?

(iii) Confiabilidade (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para coleta,



processamento, divulgação transparente reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade)?

(iv) Acessibilidade (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral)?

(v) Economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para melhoria da gestão da unidade)?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise de indicadores das áreas finalísticas instituídos pelo DNOCS por meio do seu Planejamento Estratégico elaborado para o período de 2017-2020 e registrados em seu Relatório de Gestão.

Relativamente a esses indicadores, verificou-se que sua instituição, compreendendo metas anuais para o período entre 22 de fevereiro de 2017 a 21 de fevereiro de 2018, prejudicou parcialmente sua utilização como ferramenta gerencial, pois não atingiu a totalidade dos meses do ano de 2017, deixando de atender aos princípios da anualidade orçamentária e da prestação de contas.

A propósito, em relação à utilização dos indicadores para a tomada de decisões gerenciais, o DNOCS, quando dos trabalhos em campo da auditoria anual de contas de 2017, não tinha sequer aprovado o “Relatório Final do Ciclos de Planejamento Estratégico e Avaliação do Desempenho Institucional”, cuja minuta foi elaborada pelo Serviço de Gestão e Desenvolvimento Institucional da Autarquia.

Mencione-se que os indicadores da Autarquia examinados nesta auditoria foram do tipo “Capacidade”, que medem a capacidade de resposta de um processo por meio da relação entre as saídas produzidas por unidade de tempo.

Assim, tem-se por opinião que o DNOCS ainda não estabeleceu indicadores do tipo:

- Estratégicos - informam o quanto a organização se encontra na direção da consecução de sua visão. Refletem o desempenho em relação aos fatores críticos para o êxito;
- Produtividade (eficiência) – medem a proporção de recursos consumidos com relação às saídas dos processos;
- Qualidade (eficácia) – focam as medidas de satisfação dos clientes e as características do produto/serviço.
- Efetividade (impacto) – focam as consequências dos produtos e serviços. Representa, portanto, fazer a coisa certa da maneira certa.

Uma razão plausível para explicar a não criação de indicadores dessa natureza consiste no fato de a Autarquia não dispor de um planejamento estratégico até 2017. Porém tal lacuna foi suprida ao longo do exercício sob exame, com a elaboração e instituição do Planejamento Estratégico Institucional (PEI) para o período 2017-2020, o qual foi levado ao conhecimento oficial dos servidores da Autarquia na metade de dezembro de 2017.

Considera-se louvável a iniciativa de elaboração do PEI, pois sinaliza um claro avanço para a gestão do DNOCS por meio do estabelecimento de parâmetros (vetores) de atuação que devem estar expressos na visão, missão, princípios e valores da Instituição.

No que diz respeito à avaliação dos atributos dos indicadores examinados, verifica-se que nem todos dispõem de Completude e Utilidade desejáveis, em razão de medirem as situações propostas, mas não serem capazes de refletir os resultados das intervenções na

melhoria da gestão. Sua medida apresenta resultados quantitativos, mas não consegue expressar os resultados qualitativos da gestão.

Um claro exemplo disso são os indicadores estabelecidos para medir o alcance das metas de implantação de adutoras (quilômetros implantados) e sistemas simplificados de abastecimento para atender a população do semiárido (sistemas implantados), bem como de perfuração e instalação de poços (poços perfurados e instalados).

Nos três casos, os indicadores não conseguem dizer quantas adutoras estão em funcionamento e entregando água para a população a ser beneficiada; quantos sistemas estão em funcionamento e abastecendo a população beneficiada com água de potabilidade aceitável pelos padrões definidos pelo Ministério da Saúde; e quantos poços foram perfurados e instalados que tiveram vazão suficiente para abastecer as populações com água de qualidade, salobra, ou mesmo se mostraram secos.

Com relação ao atributo da Comparabilidade, esta ficou prejudicada pois o DNOCS ainda não construiu uma série histórica para medir, em que pese muitas das metas almejadas integrem, historicamente, os projetos e atividades do Órgão.

Quanto ao atributo da Confiabilidade, não se tem evidências que possam questionar a confiabilidade das fontes de dados utilizados para o cálculo dos indicadores examinados, pois foram objeto de oficinas dirigidas pelo Serviço de Gestão e Desenvolvimento Institucional junto às demais unidade organizacionais que integram a estrutura administrativa do DNOCS (Diretorias e Coordenadorias).

Por fim, quanto ao atributo da Economicidade, não foi possível avaliar a razoabilidade dos custos de obtenção dos indicadores em relação aos benefícios para a melhoria da gestão do DNOCS, porém, conforme já foi mencionado acima, a medida expressada pelos indicadores examinados não contempla as dimensões de eficiência, economicidade e efetividade da intervenção feita.

É importante ressaltar que o baixo nível de maturidade dos controles internos do DNOCS contribuiu fortemente para o quadro apresentado, visto que a entidade ainda não tem arraigada a instituição e utilização de indicadores de desempenho que possam demonstrar os resultados obtidos para a alta administração ao longo do exercício e possibilitar a esta intervir tempestivamente, naquilo que está sob sua governança, para a melhoria dos processos e produtos e, assim, contribuir para o aperfeiçoamento da gestão da Autarquia.

2.9 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Os exames de auditoria aplicados sobre a Gestão do Patrimônio Imobiliário do DNOCS tiveram como propósito permitir uma avaliação do gerenciamento dos bens imóveis pertencentes à Autarquia, dentro do seguinte escopo:

I) os registros contábeis relacionados à gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UPC estão corretos?

II) os controles internos administrativos são consistentes e eficazes, assegurando razoável atingimento dos objetivos da gestão patrimonial?

Para a avaliação dos controles internos do DNOCS na área de Gestão do Patrimônio Imobiliário foi aplicado, nas dez Unidades Gestoras do Órgão, o Questionário de

Avaliação de Controles Internos (QACI), composto de quatorze questões, para ser respondido pelos gestores, no entanto, apenas a Administração Central apresentou as respostas a seguir, as quais foram editadas no que concerne à citação de nomes de pessoas físicas, a fim de preservá-las:

Quadro - Questionário de Avaliação de Controles Internos

Questões	Autoavaliação	Evidência
Existe setor/departamento formalmente estabelecido como responsável pela gestão do patrimônio imobiliário na Unidade de Prestação de Contas - UPC, com estrutura de pessoal suficiente para bem gerir a atividade?	2 (Sim, mas o setor não dispõe de estrutura material e nem de agentes administrativos suficientes para realização dos trabalhos sob sua responsabilidade)	<i>“Existe setor responsável pela gestão do patrimônio imobiliário na Administração Central e nas Coordenadorias Estaduais por meio dos Serviços Administrativos conforme disciplinado no Regimento Interno do DNOCS, no entanto o quantitativo de servidores é insuficiente tendo em vista a quantidade de imóveis sobre a gerência desta unidade (O DNOCS possui registrado em seu patrimônio em torno de 10.000 bens imóveis, em diversas cidades em sua área de atuação)”.</i>
O Órgão ou Entidade Pública dispõe de controle eletrônico ou manual de <u>todos os bens imóveis</u> , com a situação atualizada de cada um deles?	2 (Sim, mas esse controle não está atualizado)	<i>“O controle patrimonial de bens imóveis é realizado por meio de sistema eletrônico interno (Sistema Apoena) e Sistema SPIUNET. Considerando que os sistemas citados não operam de forma interligada, foram desenvolvidas planilhas de controle interno para aprimorar a gestão. A avaliação periódica dos valores dos imóveis não está totalmente atualizada em virtude dos motivos elencados no item 01, no entanto, nos últimos exercícios foram avaliados anualmente, no mínimo, 10 % dos Registros Imobiliários Patrimoniais – RIPs cadastrados no Sistema SPIUNET (Meta Institucional do DNOCS)”.</i>
A execução das principais atividades envolvidas na gestão do patrimônio imobiliário está apoiada por políticas e procedimentos (normas, manuais e check-list) que as formalizam e detalham?	2 (Sim, são aplicadas, mas o manual elaborado apresenta fragilidades que necessitam de aprimoramento)	<i>“As atividades de gestão do patrimônio imobiliário estão disciplinadas de acordo com a legislação federal vigente sobre o tema, sendo esta regulamentada, em processos de alienação e utilização por terceiros, pela Resolução da Diretoria Colegiada do DNOCS nº 02/2010 [...] Quanto aos procedimentos foram desenvolvidos manual para operacionalização do Sistema Apoena – Módulo Patrimônio disponibilizado via internet no site institucional (http://www2.dnocs.gov.br/t/logistica/file/249-patrimonio-manual-apoena [...]) e check list [...] para instrução de processos de alienação de imóveis não operacionais”.</i>
Há fluxogramas e/ou mapas de processos que contemplem as atividades do setor?	2 (Sim, existem fluxogramas e mapas de processos, mas eles apresentam fragilidades que demandam aprimoramento)	<i>“Visando a padronização e a eficiência dos principais processos relacionados a gestão do patrimônio imobiliário foram elaborados fluxogramas contendo o detalhamento de algumas atividades que são desenvolvidas [...]”.</i>
Existe acompanhamento constante das alterações na legislação pertinente aos bens imóveis?	2 (Sim, mas esse acompanhamento apresenta fragilidade que necessita de aprimoramento)	<i>“O Setor de Patrimônio (DRL/MP-P) em suas rotinas de instrução processual, com assessoria da Procuradoria Federal junto ao DNOCS, realiza o acompanhamento de alterações na legislação”.</i>



Quadro - Questionário de Avaliação de Controles Internos

Questões	Autoavaliação	Evidência
Existem rotinas com o objetivo de diagnosticar periodicamente a situação em que se encontram os imóveis sob a responsabilidade da UPC, de forma a identificar possíveis problemas e propor soluções?	2 (Sim, mas essa rotina apresenta fragilidade que necessita de aprimoramento)	“O diagnóstico da situação do patrimônio imobiliário do DNOCS é realizado através de inventários anuais, a cargo de comissões inventariantes designadas, sendo essas responsáveis pela elaboração de relatório e recolhimento de assinaturas em Termo de Responsabilidade Patrimonial”
Existe estrutura tecnológica adequada e eficiente para gerir os imóveis?	2 (Sim, mas essa estrutura apresenta fragilidade que necessita de aprimoramento)	“O controle patrimonial de bens imóveis é realizado por meio de sistema eletrônico interno (Sistema Apoena) e Sistema SPIUNET. Considerando que os sistemas citados não operam de forma interligada foram desenvolvidas planilhas de controle interno [...] para aprimorar a gestão. Considerando a necessidade de aprimoramento está em tramitação processo para aquisição do Sistema Integrado de Administração de Serviços – SIADS [...] desenvolvido pelo Serpro”.
Existe pessoal responsável pela atualização das informações no SPIUnet?	2 (Sim, mas esse controle apresenta fragilidade que necessita de aprimoramento)	“Os responsáveis pela atualização das informações no SPIUNET são os servidores Adm. F. V. de M., Chefe do Serviço de Material e Patrimônio da Administração Central e o Engenheiro Civil e Especialista em Avaliações e Perícias de Imóveis C. B., lotado na Coordenadoria Estadual do DNOCS no estado da Paraíba (CEST/PB)”.
O responsável adota medidas com o objetivo de evitar que, no SPIUnet, sejam inseridas e mantidas informações incorretas/ incompletas/ desatualizadas?	2 (Sim, são adotados, mas apresentam fragilidades que demandam aprimoramento)	“As atualizações de informações no SPIUNET são realizadas após Laudo de Avaliação, contendo valores e datas, emitido por engenheiro civil com especialização em avaliação, com o auxílio da equipe de trabalho da Seção de Patrimônio”.
São adotadas rotinas para verificação do vencimento da data de validade de avaliação dos imóveis (avaliação pelo menos a cada 4 anos)?	2 (Sim, há rotinas formais, mas apresentam fragilidades que demandam aprimoramento)	“O Sistema SPIUNET informa a data final de validade das avaliações dos Registros Imobiliários Patrimoniais – RIPs cadastrados, sendo que a unidade administrativa possui controle em planilha de todos os RIPs, acompanhando com periodicidade os vencimentos das avaliações”.
A Unidade evidencia (em Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, Relatórios, etc) os principais critérios adotados para reavaliações e valorizações dos imóveis sob responsabilidade da UJ?	2 (Sim, há demonstrativos, mas dispõem de fragilidades e podem ser aprimorados)	“Os critérios adotados nas reavaliações de bens imóveis são evidenciados nos Laudos de Avaliação elaborados por engenheiro civil, seguindo as normas técnicas fixadas pela ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) [...]”.
Existem rotinas/procedimentos de supervisão das atividades relacionadas aos processos de trabalhos da gestão do patrimônio imobiliário na UPC?	2 (Sim, há rotinas/procedimentos de supervisão, mas eles apresentam fragilidade e podem ser aprimorados)	-
Toda documentação relativa aos bens imóveis encontra-se armazenada e organizada em arquivo e local próprio?	0 (Não)	“Considerando a divisão administrativa da entidade, cada Coordenadoria Estadual realiza a gestão de seu patrimônio imobiliário respectivo, detendo em arquivos próprios a documentação relativa aos imóveis em sua circunscrição gerencial”.



Questões	Autoavaliação	Evidência
Existe uma política ou um programa de capacitação para os servidores do setor?	2 (Sim, existe plano de capacitação, mas necessita de aprimoramento)	“Existe um setor responsável pela capacitação de servidores na estrutura organizacional do DNOCS, sendo solicitado curso voltado as atividades de gestão patrimonial. De forma complementar, o Serviço de Material e Patrimônio desenvolve ações visando incentivar os servidores a participarem de cursos na temática patrimonial. Segue anexo Certificados do Curso de Gestão Patrimonial promovido pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE realizados pelos servidores do Serviço de Material e Patrimônio da Administração Central do DNOCS. Foi sugerido pela Chefia deste Serviço divulgação do mencionado Curso na forma on-line para as demais Unidades Gerenciais”.

Fonte: Informações apresentadas pela Administração Central do DNOCS

A expectativa da auditoria era aplicar o conceito da escala utilizada pelo TCU (Acórdãos Plenário 2467/2013, 568/2014 e 476/2015) para definir do nível de maturidade dos sistemas de controles internos da atividade em tela, o que ficou prejudicado, porque apenas a Administração Central respondeu o questionário.

Pela autoavaliação feita pelo Serviço de Material e Patrimônio da Administração Central, esta obteve 24 pontos do total de 42 possíveis, correspondendo a 57,14%.

Isso significa que o Serviço entende que a Administração Central da Autarquia possui controles internos com um grau de maturidade “Intermediário” para a Atividade mencionada, ou seja, há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre os controles internos.

Verificou-se, no entanto, que o DNOCS, como um todo (dez unidades gestoras), não tem adotado as medidas necessárias e suficientes para regularização de imóveis da União, tendo em vista que apenas 15,74% do valor da Conta Bens Imóveis se encontram registrados no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial – SPIUnet. Ressaltando que no caso específico da UG-Administração Central, o cenário se apresenta ainda mais agravado, uma vez que apenas 2,35% se encontra registrado.

É importante destacar que do total da Conta “Bens imóveis”, 53,06% se encontra registrado em “Bens Imóveis em Andamento”, indicando quão precários são os controles mantidos pelo DNOCS, relativamente ao registro de seus imóveis. Particularmente, no que tange à Administração Central, o percentual é ainda maior, ou seja de 60,84%.

Destaca-se, ainda, que a situação fica mais agravada com o fato de o DNOCS não ter apresentado o Inventário de Bens Imóveis, referente ao exercício de 2017, na forma estabelecida no Manual do Siafi e na Lei nº 4.320/1964, considerando que a documentação apresentada não se reveste das características e procedimentos indicados nos dispositivos da lei supradita.

Quanto à realização dos lançamentos contábeis para as reavaliações e para a depreciação, amortização e exaustão, estes só são realizados para os bens imóveis registrados no SPIUnet, conforme orienta o *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público-MCASP – 7ª edição*.

Impende informar que de acordo com o Relatório de Gestão de 2017, o DNOCS dispõe de 10.997 bens imóveis (BI) (Sistema Apoena), no entanto, somente foram cadastrados,

no SPIUNet, 312 RIPs, totalizando 320 RIPs de Utilização, que abrangem apenas 689 BI, conforme os documentos apresentados pela Autarquia (posição: 31/12/2017).

Evidenciou-se que dos 320 RIPs Utilização registrados no SPIUNet, 232 se encontram com a “Data da Validade da Avaliação do Imóvel de Uso Especial” vencida, o que representa 72,50 % do total de imóveis. Desses, 152 apresentam a data de validade expirada há mais de dez anos. Particularmente com relação à UG da Administração Central, dois dos oito RIPs se encontram com a data de validade vencida, sendo um a mais de dez anos.

Nesse contexto, os exames revelaram fragilidades graves nos controles internos administrativos da gestão do patrimônio imobiliário do DNOCS, fruto de uma negligência histórica.

Há casos de barragens, a exemplo dos Açudes Cedro, Orós, Trussu, Castanhão e outros mais, que de há muito estão concluídos e ainda permanecem como se estivessem em andamento. Com o passar dos anos, a perda de pessoal vem agravando esse processo de gestão que, repise-se, na origem nunca foi feito a contento.

2. 10 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

1.1.2.1

Incapacidade de o Dnocs atender, a tempo, o anseio de populações afetadas pela seca no Estado do Ceará, pelo fornecimento de água para consumo humano e animal em decorrência de irregularidades verificadas em obras de construção de sistemas adutores de engate rápido.

3.2.1.1

Pagamento da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 a servidores ocupantes de cargos de nível auxiliar em desacordo com o estabelecido na legislação, estimando-se, na amostra realizada, o valor indevido de R\$ 192.766,25, no Exercício 2017.

3.2.1.2

Pagamento de VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 a servidores do DNOCS, mediante rubrica judicial, extrapolando o estabelecido nas respectivas determinações judiciais, estimando-se o valor indevido de R\$ 8.089.150,68 no exercício de 2017.

3. Conclusão

Finalizada a auditoria anual de contas do DNOCS, referente ao exercício de 2017, mais uma vez chega-se à conclusão de que a solução dos problemas identificados pelos exames aplicados na Autarquia passa por intervenções internas dos responsáveis pela gestão da Autarquia e, sobretudo, por ações externas do governo federal para reestruturar a instituição.



É evidente o processo de esvaziamento do Órgão, ano após ano, sem que se identifique e se vislumbre a adoção de medidas concretas que visem ao saneamento dos problemas estruturais de uma instituição centenária.

Um claro exemplo disso está na inadequabilidade do quadro de servidores frente às atribuições institucionais do Órgão. A conjugação de análises e testes aplicados nesta auditoria para avaliar se a força de trabalho atende às necessidades do DNOCS ensejou a identificação das seguintes situações críticas, que, diga-se de passagem, de há muito a CGU vem alertando as autoridades do governo federal:

- a) redução, nos últimos dez anos, de aproximadamente 30% dos servidores ativos, ocasionada pelas aposentadorias sem reposição de servidores, visto que o último concurso público, realizado em 2010, preencheu 82 vagas relativas à extinção de postos de trabalho terceirizados, dos quais apenas 64 permanecem no DNOCS;
- b) inapropriada distribuição da força de trabalho, comparativamente entre as áreas fim e meio, haja vista que apenas 40% da força de trabalho está disponibilizada para as atividades que correspondem às finalidades e objetivos precípuos do DNOCS;
- c) 73% dos servidores ativos já alcançaram os requisitos exigidos para a aposentadoria, sendo previsto que 94% dos servidores terão preenchidas as condições para a inativação até o final de 2019;
- d) 48% do total de servidores em atividade ocupam cargos já extintos, portanto, que não poderão mais ser preenchidos; e
- e) 68% dos servidores possui nível de escolaridade até o ensino médio e 32% têm formação superior, nestes últimos incluídos aqueles ocupantes de cargos efetivos de nível médio. Ocupantes de cargos de nível superior são apenas 15% do total de servidores em atividade.

Apesar do louvável esforço empregado pela Diretoria Colegiada do DNOCS na aprovação de um Plano Estratégico Institucional – PEI para o quadriênio 2017-2020, com estabelecimento de objetivos e parâmetros de atuação expressos na visão, missão, princípios e valores da Instituição, o fato é que os Controles Internos da Autarquia, em nível de entidade, ainda se mostraram extremamente deficientes.

A avaliação feita dos atributos dos indicadores de desempenho examinados deixou claro que nem todos dispõem de Completude e Utilidade desejáveis, em razão de medirem as situações propostas, mas não serem capazes de refletir os resultados das intervenções na melhoria da gestão. Sua medida apresenta resultados quantitativos, mas não consegue expressar os resultados qualitativos da gestão.

Como corolário dessa situação institucional frágil, detectaram-se graves problemas no processo de gestão da Autarquia dentro do escopo de trabalho pactuado com o TCU, alguns deles fruto de negligência histórica, como é o caso do gerenciamento do acervo patrimonial imobiliário da instituição.

Verificou-se que o DNOCS não tem adotado as medidas necessárias e suficientes para regularização de imóveis da União, tendo em vista que apenas 15,74% do valor da Conta “Bens imóveis” se encontram registrados no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial – SPIUnet.

É importante destacar que do total da Conta “Bens imóveis”, 53,06% se encontra registrado em “Bens Imóveis em Andamento”, indicando quão precários são os controles mantidos pela Autarquia, relativamente ao registro de seus imóveis.

Há casos de barragens, a exemplo dos Açudes Cedro, Orós, Trussu, Castanhão e outros mais, que de há muito estão concluídos e ainda permanecem como se estivessem em andamento.

Segundo o Relatório de Gestão, a Autarquia dispõe de 10.997 bens imóveis, porém, somente foram cadastrados 312 Registros Imobiliários Patrimoniais - RIPs no SPIUnet, totalizando 320 RIPs de Utilização.

Evidenciou-se que desses 320 RIPs de Utilização, 232 se encontram com a “Data da Validade da Avaliação do Imóvel de Uso Especial” vencida, o que representa 72,50 % do total de imóveis. Desses, 152 apresentam a data de validade expirada há mais de dez anos.

Verificou-se, também, graves irregularidades nos registros da folha de pagamento, haja vista a identificação do pagamento da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 a servidores do DNOCS, mediante rubrica judicial, que extrapola o estabelecido nas respectivas determinações judiciais, estimando-se o valor indevido de R\$ 8.089.150,68 no exercício de 2017.

Com efeito, esse problema ainda não se encontra resolvido e a morosidade na adoção de providências com vistas à correção do pagamento da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 a servidores beneficiários de ações judiciais, a fim de ajustá-lo aos termos das respectivas determinações judiciais, impacta a folha de pagamento do DNOCS em um valor mensal estimado de mais de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

Identificou-se, ainda, a inobservância à legislação de pessoal, relativamente ao pagamento da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 a servidores ocupantes de cargos de nível auxiliar, estimando-se, na amostra realizada, o valor indevido de R\$ 192.766,25 no exercício de 2017, haja vista o citado normativo estabelecer que a vantagem será devida a servidores ocupantes de cargos de nível superior e de nível intermediário, sem previsão para o pagamento a ocupantes de cargos de nível auxiliar.

No que concerne ao processo de gestão das transferências voluntárias de que trata o art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tem-se ainda a permanência do acúmulo sistemático de processos de prestação de contas de convênios apresentados sem a necessária apreciação pelas áreas competentes do DNOCS.

Mencione-se o significativo hiato temporal decorrido da entrada desses processos de prestação de contas no DNOCS, correspondendo a uma média de 2.265 dias para os Convênios/Siafi na situação de “A Aprovar”, e de 1.120 dias para os Convênios/Siconv na situação de “Prestação de Contas em Análise” ou “Prestação de Contas Enviada para Análise”.

Com efeito, o problema de formação de passivo na análise de prestação de contas de convênios é histórico no DNOCS e decorre de vários fatores, que passam pela inércia das áreas envolvidas (contabilidade e setores técnicos), contingente de recursos humanos aquém da demanda de trabalho, contingenciamento de recursos orçamentários e estrutura organizacional deficiente.



Verificou-se, também, problema nas cobranças a destempo de prestação de contas aos convenientes e quando é feito, o Serviço de Contabilidade não promove a atualização do registro da situação das transferências voluntárias nos Sistemas Siafi e/ou Siconv.

Ademais, constatou-se ausência de encaminhamento de processos de Tomada de Contas Especial à CGU e falta de documentos que respaldem a retirada/suspensão de convênios do cadastro de inadimplência dos dois Sistemas (Siafi e Siconv).

Apesar de todo esse conjunto de fatos graves, é forçoso reconhecer que os responsáveis pela gestão do DNOCS encontram-se submetidos a limitações na sua governança para resolver as causas ou mitigar os efeitos das ocorrências de forma mais célere.

Isso, contudo, não significa nem autoriza aos responsáveis pela gestão do DNOCS a inércia na tomada de providências para os casos, naquilo que estiver ao alcance e possibilidade interna, e de insistir e buscar sensibilizar as instâncias decisórias do governo federal o provimento externo de meios para solucioná-los e corrigi-los, quando assim se fizer necessário.

Informe-se, por derradeiro, que eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com o DNOCS e monitorado pela CGU.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submete-se o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Fortaleza/CE, 29 de agosto de 2018.



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Deficiência nos sistemas de Controles internos do Dnocs.

Fato

O presente trabalho de auditoria objetivou avaliar a qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela Autarquia em nível de entidade, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os componentes do sistema de controles internos estabelecidos no art. 11 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, conforme segue:

- I - Ambiente de controle;
- II - Avaliação de risco;
- III - Atividades de controle;
- IV - Informação e Comunicação;
- V - Monitoramento.

Segundo o art. 1º da referida Instrução Normativa, todos os órgãos e entidades do Poder Executivo federal devem adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança.

Ademais, o Art. 8 da IN determinou que os controles internos da gestão dos órgãos ou entidades sejam desenhados e implementados em consonância com 15 princípios adaptados à realidade da Administração pública, que foram harmonizados com os 17 (dezessete) princípios do COSO 2013.

Para a avaliação dos controles internos do DNOCS, foi aplicado o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI), o qual se encontra subdividido em 30 pontos de foco, que foi respondido pelos gestores.

As respostas às perguntas foram posteriormente confrontadas pela equipe de auditoria, para fins de atribuição de nota final, com a documentação e os normativos fornecidos como evidência de cada resposta marcada como 2 ou 3 no referido Questionário.

Adicionalmente, foram efetuadas entrevistas com gestores e servidores da Autarquia e executados os procedimentos previstos para cada ponto de foco como forma de subsidiar a equipe a respeito do funcionamento dos controles internos a nível de entidade.

Após realizados os devidos testes, foi alimentada planilha eletrônica com as respostas dos gestores (autoavaliação) e a avaliação efetuadas pela CGU, que apresentou o seguinte resultado:

Quadro: Avaliação dos Controles Internos do DNOCS.

COMPONENTES E PRINCÍPIOS A SEREM AVALIADOS	AUTOAVALIAÇÃO	AVALIAÇÃO CGU	
		PONTUAÇÃO	INTERPRETAÇÃO
AMBIENTE DE CONTROLE			
Princípio 1: Aderência à integridade e a valores éticos	33,30%	33,30%	Básico
Pontos de Foco			
1. A alta administração estabeleceu e adota um código de ética ou códigos formais de conduta e outras políticas que comunicam normas apropriadas de comportamento moral e ético esperados dos seus colaboradores?	0	0	Inicial
2. Existe método (programa) definido para avaliar o desempenho dos colaboradores e das equipes em relação às normas de conduta da entidade?	0	0	Inicial
3. A organização realiza periodicamente treinamentos focados em temas relacionados à integridade e valores éticos?	2	2	Intermediário
4. Foi criada comissão de ética na entidade para tratar os desvios em relação às normas de conduta da entidade?	2	2	Intermediário
Princípio 2: Competência da alta administração em exercer a supervisão do desenvolvimento e do desempenho dos controles internos da gestão	66,70%	66,70%	Intermediário
Pontos de Foco			
5. A alta administração está adequadamente constituída, estruturada, atuante e desenvolvendo suas missões, competências e atribuições?	2	2	Intermediário
Princípio 3: Coerência e harmonização da estrutura de competências e responsabilidades dos diversos níveis de gestão do órgão ou entidade	66,70%	66,70%	Intermediário
Pontos de Foco			
6. A estrutura organizacional é formalizada por meio de organograma complementado por manual da organização (regimento interno) ou instrumentos normativos (resoluções, portarias, etc.) estabelecendo competências, atribuições e responsabilidades das unidades organizacionais e dos cargos que a compõem?	2	2	Intermediário
7. As competências são adequadamente atribuídas e responsabilidades são apropriadamente delegadas e comunicadas em todos os níveis da organização, juntamente com	2	2	Intermediário



procedimentos efetivos para monitorar resultados (prestação de contas)?			
Princípio 4: Compromisso da alta administração em atrair, desenvolver e reter pessoas com competências técnicas, em alinhamento com os objetivos da organização;	44,40%	22,20%	Básico
Pontos de Foco			
8. A organização formaliza políticas e procedimentos estabelecendo as práticas admitidas para selecionar, desenvolver e reter colaboradores?	1	0	Inicial
9. A administração avalia as competências dos colaboradores na organização?	1	0	Inicial
10. Um programa de capacitação e treinamento regular e sistemático é adotado pela organização, atrelado à realização dos objetivos estratégicos e planos estabelecidos?	2	2	Intermediário
Princípio 5: Clara definição dos responsáveis pelos diversos controles internos da gestão no âmbito da organização	16,70%	16,70%	Inicial
Pontos de Foco			
11. Há mecanismos para comunicar as responsabilidades pelo controle interno a ser adotado pelos gestores e pela obrigatoriedade de prestar contas?	1	1	Básico
12. A administração estabelece métricas, incentivos e outras recompensas aos colaboradores em razão do desempenho da entidade aplicáveis às responsabilidades em todos os níveis da organização?	0	0	Inicial
AVALIAÇÃO DE RISCO			
Princípio 6: Clara definição de objetivos que possibilitem o eficaz gerenciamento de riscos	55,60%	55,60%	Intermediário
Pontos de Foco			
13. A organização adota um processo formal e sistemático de planejamento e gestão estratégica para estabelecer e gerenciar os objetivos estratégicos, incluindo a missão, a visão, os valores e compromissos da organização?	1	2	Intermediário
14. A organização desdobra os objetivos estratégicos em planos tático e operacional até se chegar aos objetivos no nível de atividades (divisões, processos e operações)?	2	1	Básico
15. Juntamente com a definição de objetivos, são estabelecidos padrões (indicadores, metas, resultados esperados e afins) para medir o progresso, a qualidade e o desempenho desejado das ações da entidade?	2	2	Intermediário

Princípio 7: Mapeamento das vulnerabilidades que impactam os objetivos, de forma que sejam adequadamente identificados os riscos a serem geridos	33,30%	33,30%	Básico
Pontos de Foco			
16. A organização dispõe de uma Política de Gestão Riscos detalhada, devidamente formalizada, com mecanismos para identificar e avaliar os riscos decorrentes de fatores externos/internos que possam afetar a realização dos objetivos da entidade?	1	1	Básico
Princípio 8: Identificação e avaliação das mudanças internas e externas ao órgão ou entidade que possam afetar significativamente os controles internos da gestão	33,30%	0,00%	Inicial
Pontos de Foco			
17. A organização avalia continuamente a gestão de riscos estabelecida de modo a mantê-la atualizada em razão de mudanças significativas?	1	0	Inicial
Princípio 9: A organização considera o potencial para fraude na avaliação dos riscos à realização dos objetivos.	33,30%	0,00%	Inicial
Pontos de Foco			
18. Os riscos de fraudes e corrupção que afetam diretamente a capacidade da organização de realizar seus objetivos são identificados, avaliados e tratados pela organização?	1	0	Inicial
ATIVIDADES DE CONTROLE			
Princípio 10: Desenvolvimento e implementação de atividades de controle que contribuam para a obtenção de níveis aceitáveis de riscos	33,30%	50,00%	Intermediário
Pontos de Foco			
19. As atividades de controle adotadas pela organização são abrangentes (em todos os níveis) e razoáveis, relacionando-se diretamente com seus objetivos e riscos?	1	1	Básico
20. Atribuições ou responsabilidades por atividades-chave da organização (autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão) são devidamente segregadas entre diferentes colaboradores?	1	2	Intermediário
Princípio 11: Definição de políticas e normas que suportem as atividades de controles internos da gestão	16,70%	0,00%	Inicial
Pontos de Foco			
21. Há políticas e procedimentos estabelecidos e aplicados para atuar sobre os riscos em atividades relevantes para o alcance de objetivos-chave, relacionados ao cumprimento da missão e da visão da organização?	1	0	Inicial



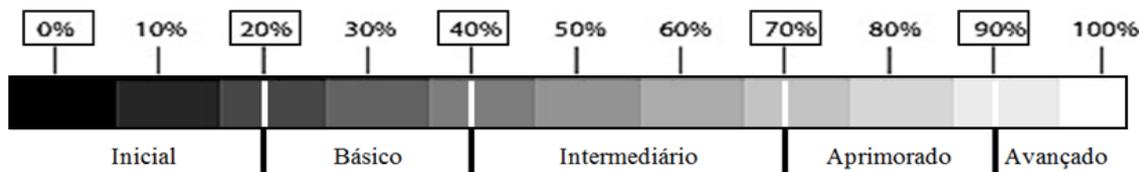
22. A alta administração revisa periodicamente as atividades de controle para determinar sua contínua relevância e as atualiza quando necessário?	0	0	Inicial
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO			
Princípio 12: Utilização de informações relevantes e de qualidade para apoiar o funcionamento dos controles internos da gestão	33,30%	66,70%	Intermediário
Pontos de Foco			
23. Informações relevantes para que as pessoas cumpram suas responsabilidades são identificadas e coletadas, no formato e com o detalhamento suficiente, tornando possível a condução e o controle dos planos/programas/processos/ações de forma eficiente e eficaz?	1	2	Intermediário
Princípio 13: Disseminação de informações necessárias ao fortalecimento da cultura e da valorização dos controles internos da gestão	66,70%	55,60%	Intermediário
Pontos de Foco			
24. Existe um processo definido para comunicar e disponibilizar tempestivamente as informações necessárias para que toda a equipe entenda e conduza suas responsabilidades quanto ao bom funcionamento do sistema de controle interno?	0	0	Inicial
25. A organização divulga em sua página da internet informações de interesse geral ou coletivo, em atendimento à lei de diretrizes orçamentárias (LDO)?	3	3	Avançado
26. A organização disponibiliza canal de denúncias, esclarecimento e/ou dúvidas aos colaboradores, terceiros e público externo?	3	2	Intermediário
MONITORAMENTO			
Princípio 14: Realização de avaliações periódicas para verificar a eficácia do funcionamento dos controles internos da gestão	16,70%	16,70%	Inicial
Pontos de Foco			
27. O sistema de controle interno da organização é constantemente monitorado pelos gestores para avaliar sua adequação e qualidade ao longo do tempo?	0	0	Inicial
28. O Sistema de Controle Interno da organização tem sido avaliado pela auditoria interna, CGU e TCU, entre outros, para assegurar que as atividades de controle são proporcionais aos riscos e funcionam conforme planejado?	1	1	Básico



Princípio 15: Comunicação do resultado da avaliação dos controles internos da gestão aos responsáveis pela adoção de ações corretivas, incluindo a alta administração	66,70%	50,00%	Intermediário
Pontos de Foco			
29. As avaliações do sistema de controles internos são adequadamente reportadas às pessoas que tem poder para determinar as ações corretivas?	1	1	Básico
30. A alta administração adota medidas para a observância e cumprimento, por parte dos responsáveis, das recomendações e/ou determinações resultantes de auditorias e/ou outras avaliações da Auditoria Interna, CGU, TCU, etc.?	3	2	Intermediário

Fonte: Resposta ao Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI), aplicação de testes de auditoria e entrevistas com Gestores e Servidores da Autarquia.

Ressalte-se que a nota final é atribuída de acordo com o percentual de pontos obtidos frente ao total de pontos possíveis, para fins de definição do nível de maturidade do sistema de controles internos em nível de entidade, conforme o conceito da escala constante da imagem a seguir:



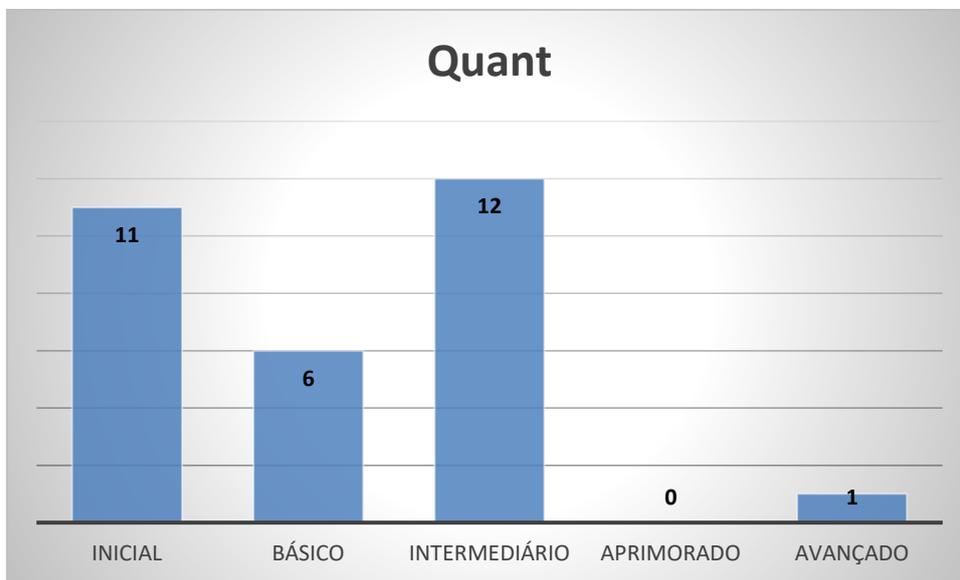
Ademais, os graus de maturação dos Controles Internos estão discriminados no Quadro a Seguir:

Quadro: Interpretação dos Resultados.

Pontuação Média	Interpretação	Descrição
0 a 20%	Inicial	Baixo nível de formalização; documentação sobre controles internos não disponível; ausência de comunicação sobre controles internos.
20,1 a 40%	Básico	Controles internos tratados informalmente; ainda não há treinamento e comunicação sobre controles internos.
40,1 a 70%	Intermediário	Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos.
70,1 a 90%	Aprimorado	Controles internos obedecem aos princípios estabelecidos; são supervisionados e regularmente aprimorados.
90,1 a 100%	Avançado	Controles internos otimizados; princípios e processos de controles internos estão integrados aos processos de gestão da organização.

Fonte: Acórdãos - TCU Plenário 2467/2013, 568/2014 e 476/2015

O gráfico a seguir apresenta uma consolidação das notas obtidas para cada Ponto de Foco:



Conforme Gráfico acima, 57% dos pontos de focos foram avaliados como “Inicial” ou “Básico” e outros 40% avaliados como “Intermediários”. Este resultado demonstra que os Controles Internos da Autarquia se apresentam extremamente deficientes, tendo os fatos a seguir se destacado para tal resultado:

- ausência de um código de ética e falta de atuação da Comissão de Ética criada;
- não existem políticas, normas ou critérios com ênfase na avaliação e retenção de servidores com nível educacional, experiência, habilidades e comportamento ético. Na verdade, essa questão de pessoal se constitui em fator de risco elevado, visto a deficiência quantitativa e qualitativa de há muito já analisada e reportada às instâncias competentes do Governo Federal para a ciência e as providências cabíveis;
- o mapeamento dos macroprocessos finalísticos e de apoio do DNOCS ainda não foi concluído e os indicadores e metas estabelecidos são deficientes;
- não existe uma Política de Gestão de Riscos aprovada na Autarquia. Há apenas uma minuta de portaria prevendo a sua instituição. Ademais, embora tenha sido constituído o Comitê de Governança, este sequer se reuniu formalmente com emissão de ata de reunião;
- em razão da ausência de uma Política de Gestão de Riscos, os eventos de risco, inclusive riscos de fraudes e corrupção, que possam afetar diretamente a capacidade da Autarquia de realizar seus objetivos, considerando as mudanças internas e externas ocorridas, não são identificados, avaliados e tratados pelo DNOCS;
- embora identificados alguns mecanismos de controle interno na Autarquia, os mesmos são deficientes e pouco abrangentes, pois não foram estabelecidos para mitigar os riscos em atividades relevantes para o alcance de objetivos-chave do DNOCS, bem como não são revisados pela alta administração da Autarquia.

Por fim, merecem ser destacadas outras fragilidades nos controles internos do DNOCS, em nível de atividade, especificamente nas áreas de gestão do Patrimônio Imobiliário, Pessoal e Transferências Voluntárias, oriundas de avaliações empregadas por ocasião do presente trabalho de Auditoria e que se encontram consignadas em itens próprios deste Relatório.

Causa

- Quadro de servidores atual insuficiente para o desempenho das atribuições da Autarquia;
- Perfil dos servidores inadequado, devido à idade avançada e baixo nível de escolaridade;



- Morosidade na implantação de Política de Gestão de Riscos, estabelecida pela IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016;
- Pulverização das indicações políticas para ocupação dos cargos de diretores e coordenadores estaduais, que são feitas por diferentes lideranças políticas, algumas delas de partidos distintos, interferindo na subordinação dos Diretores e Coordenadores junto Diretor Geral da Autarquia.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação do DNOCS para este item, em que pese o Relatório Preliminar tenha sido enviado por meio do Ofício nº 15850/2018/Regional/CE-CGU, de 17 de agosto de 2018, para conhecimento e apresentação de razões de justificativa.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação do DNOCS após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação encontra-se registrada acima, no campo 'fato'.

Recomendações:

Recomendação 1: Aperfeiçoar as metas e indicadores de gestão do DNOCS.

Recomendação 2: Concluir o mapeamento dos macroprocessos finalísticos e de apoio da Autarquia.

Recomendação 3: Implantar política de gestão de riscos nos termos da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016.

Recomendação 4: Implantar código de ética coerente com as atividades exercidas pela Autarquia.

1.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Incapacidade de o Dnocs atender, a tempo, o anseio de populações afetadas pela seca no Estado do Ceará, pelo fornecimento de água para consumo humano e animal em decorrência de irregularidades verificadas em obras de construção de sistemas adutores de engate rápido.

Fato

Por ocasião dos trabalhos de auditoria de acompanhamento de que trata a Ordem de Serviço – OS nº 201700297, cujo escopo consistiu na fiscalização de obras de construção de dez sistemas adutores de engate rápido.

Os referidos sistemas de adução foram contratados em caráter emergencial pelo Dnocs, com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, em virtude da crise hídrica provocada pela seca no Estado do Ceará.

A tabela a seguir traz um sumário das contratações emergenciais em comento:

Tabela - Resultado final da contratação emergencial para implantação das Adutoras e fornecimento de Tubos e Conexões



LOTE	SISTEMAS	VALOR-BASE (R\$)	PROPOSTA VENCEDORA		CONTRATADA/ CNPJ	CONTR.
			DESC.	VALOR (R\$)		
I	Pereiro	4.808.492,17	2,00%	4.712.322,32	DG LOG Construções, Logística e Serviços / 00.899.358/0001-06	15/2016
II	Guassussê	1.570.296,44	10,50%	1.405.415,31	DG LOG Construções, Logística e Serviços / 00.899.358/0001-06	10/2016
	Mineiro					
III	Iracema	2.575.208,63	10,50%	2.304.811,72	DG LOG Construções, Logística e Serviços / 00.899.358/0001-06	09/2016
IV	Ocara	2.452.683,82	17,06%	2.034.255,96	Primor Construções Ltda. / 05.973.617/0001-07	13/2016
	Aruaru					
	Triângulo					
V	Apuiarés	3.099.899,23	13,00%	2.696.912,33	MEMP Construções Ltda. / 06.938.660/0001-02	12/2016
	São Luís do Curu					
VI	Tamboril	2.952.971,23	15,10%	2.507.072,57	CONJASF - Construtora de Açudagem Ltda. / 01.795.971/0001-38	11/2016
VII	TUBOS	21.099.457,32	0,00%	21.097.471,22	Pipe Sistema de Tubulações Ltda. / 02.226.707/0001-46	06/2016
TOTAL		38.559.008,84	4,67%	36.758.261,43	-	

Fonte: Doncs - Processos de Dispensa de Licitação.

Com efeito, após a contratação das obras, o Dnocs soube que as adutoras de Guassussê (Lote II) e Ocara (Lote IV) já tinham sido implantadas pelo Governo do Estado do Ceará e em vista disso, as duas adutoras foram excluídas do escopo dos serviços a serem contratados, fato que reduziu o quantitativo a ser executado de dez para oito.

Para a execução do referido trabalho, foram formuladas questões de auditoria com a finalidade de verificar se os atos de gestão praticados no objeto de interesse respeitaram determinados critérios de avaliação, cujas respostas encontram-se a seguir, tendo por fundamento as irregularidades constatadas em razão dos exames aplicados e que se encontram discriminadas no “ANEXO I - Relatório de Achados do Relatório nº 201700297”:

a) Legalidade: estavam em conformidade com a legislação atinente?

A Comissão de Fiscalização, juntamente com a Direção da Autarquia, não atuou de acordo com suas respectivas competências, no sentido de aplicar as sanções previstas em relação aos atrasos injustificados verificados na execução das obras do Contrato 15/2015 (Pereiro) e Contrato 09/2016 (Iracema). (Constatação 002).

Verificou-se, ainda, que houve alterações de quantitativos decorrentes da necessidade de ajustar os projetos ao campo no Contrato nº 12/2016 (São Luís do Curu e Apuiarés), que não foram precedidas de aprovação motivada por parte da Comissão de Fiscalização e formalizadas por meio de termo aditivo, em desacordo com a alínea “a” do inciso I do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, caracterizando-se a um contrato verbal, sendo considerado química contratual, o que é vedado pelo art. 60 da Lei nº 8.666/1993, como também



configuram liquidação irregular de despesa, em desconformidade com os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964. (Constatação 007)

b) Prazo de Execução: a fiscalização contratual atua de forma a garantir a execução do contrato em ritmo adequado ou há indícios de que a obra ultrapassará o prazo estabelecido no contrato?

Neste sentido cabe destacar que, por ocasião da inspeção física realizada pela CGU-Regional/CE nas oito adutoras contratadas, constatou-se que os prazos contratuais considerados improrrogáveis não foram cumpridos, já que apenas três, das oito adutoras, foram concluídas nos prazos acordados, embora não tivessem entrado em operação por falta de ligação à rede elétrica. (Constatação 002)

No que tange às obras concernentes ao Lote I (Adutora de Pereiro), de que trata o Contrato nº 15/2016, por ocasião da inspeção física realizada pela CGU, constatou-se que, por negligência da empresa contratada e por falhas no projeto, a obra se encontrava com o menor percentual de execução dentre todas as adutoras vistoriadas. Segundo o Diretor-Geral do DNOCS, em reunião, o referido contrato seria rescindido e as obras recontratadas. (Constatação 002)

Em relação ao Contrato 09/2016 (Adutora de Iracema), verificou-se em uma segunda inspeção física às obras, que estas estavam longe de ser concluídas e apresentavam problemas na sua execução, ao contrário do informado pela Autarquia, muito embora o contrato já se encontrasse expirado há 52 dias. (Constatação 002)

Constatou-se, ainda, a emissão de ordens de paralização para as adutoras dos Lotes II, III e IV, as quais, de fato, não se concretizaram e não apresentaram fundamentação adequada, tendo servido apenas como possível respaldo para justificar futuro atraso na execução das obras pelas empresas contratadas. (Constatação 002).

c) Economicidade: a obra foi contratada e executada resguardando a economicidade e os preços de mercado?

As análises efetuadas resultaram na identificação de ato de gestão antieconômica, ao incluir desnecessariamente sete caminhonetes com motoristas na planilha orçamentária, no importe de R\$ 236.779,25, para serem utilizadas por apenas duas Equipes de Fiscalização, em que pese a Autarquia dispor de uma extensiva frota de veículos de mesma natureza dos contratados (caminhonetes) e também de motoristas. (Constatação 001).

As análises apontaram, ainda, o pagamento irregular de serviços não executados, relativos à construção de Barracão para Canteiro de Obras, no importe total de R\$ 152.934,30. (Constatação 003).

Verificou-se, ainda, que a obra de construção da adutora de Iracema, com previsão expressiva de gastos no importe de R\$ 5.792.132,79, tem como fonte de captação d'água o açude Figueiredo, que desde sua construção, em 2013, nunca armazenou volumes significativos e, atualmente, encontra-se com volume crítico de armazenamento, que são insuficientes para atender as demandas dos Municípios de Iracema e Potiretama, sendo que este último já era abastecida por este açude, fato que pode comprometer o investimento realizado.

A propósito, releva mencionar a divergência verificada em relação ao volume armazenado pelo açude Figueiredo. Segundo o DNOCS, a barragem acumulava 2.200.000 m³ no dia 20 de junho de 2017, o que, a princípio, seria suficiente para o

abastecimento dos dois municípios. Em contraposição, de acordo com o Portal Hidrológico do Governo do Estado do Ceará, o volume acumulado na mesma data era de 181.578 m³, o que seria insuficiente para o atendimento até a próxima quadra de chuvas.

Contatou-se que a informação apresentada pelo DNOCS padece de equívoco, pois considerou dados desatualizados de projeto, enquanto o Portal Hidrológico contempla dados de Batimetria realizada em 2014 pela Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos - COGERH. (Constatação 004).

Outro problema constatado em prejuízo da economicidade das obras emergenciais em comento diz respeito à manipulação da planilha da 4ª medição do Contrato nº 12/20016, alusiva à memória de cálculo da largura de vala, com evidente acréscimo indevido dos volumes de escavação das adutoras de Apuiarés e São Luís do Curu cobrados. (Constatação 007).

Verificou-se, ainda, em relação às obras de construção da adutora de São Luís do Curu, que foram assentados tubos de PVC com junta elástica DeFoFo enterrados, em substituição ao aço carbono, em trechos que o projeto previa execução aérea, o que implicou em acréscimos significativos nos volumes e, por conseguinte, de custos na escavação de solo (1ª, 2ª e 3ª categorias), reaterro e colchão de areia. (Constatações 005 e 007)

d) Qualidade: existem defeitos construtivos na obra passíveis de identificação pelo gestor?

Foi possível constatar algumas falhas construtivas nos serviços executados das adutoras fiscalizadas. Na adutora de São Luís do Curu, verificou-se assentamento de tubulações em aço COR-TEN enterrado entres as estacas 690 a 722 (640,00 m), quando o projeto estabelece utilização de tubulação de PVC com junta elástica DeFoFo.

Este fato reduzirá significativamente a vida útil da tubulação, já que mesmo com pintura de proteção, não é o material apropriado para ser utilização de forma enterrada. Ademais, não se pode perder de vista que a concepção das adutoras de engate rápido privilegia o assentamento aéreo da tubulação como forma de reduzir o custo e tempo de instalação dada a urgência em mitigar os efeitos de colapso hídrico nas localidades a ser beneficiadas.

Já na adutora de Mineiro, evidenciou-se dezenove pontos de descontinuidade no assentamento da tubulação em aço COR-TEN em razão de a empresa contratada ter realizado o assentamento da mencionada tubulação simultaneamente em mais de uma frente de serviços, sem a preocupação de iniciar um novo segmento em um ponto onde fosse instalada uma caixa de passagem contendo uma ventosa ou registro de descarga.

Além do óbvio atraso na conclusão das obras, esta falha na execução do serviço trouxe diversos outros prejuízos, tais como: (I) perda de parte da tubulação em função de corte de tubo para realização de emendas; (II) dificuldade no reaproveitamento da tubulação; (III) necessidade de utilização de solda nos trechos descontínuos, implicando em cobrança de custo adicional pela empresa contratada, que não devem ser suportados pela Administração, mas pela empresa, salvo se esta tenha sido autorizada pela fiscalização.

No tocante à adutora de Iracema, foi contatado que as referidas obras estavam longe de serem concluídas e apresentavam problemas na sua execução no importe de R\$ 515.394,72, a saber: (I) executada apenas parte da Casa de Comando da estação de bombeamento EB-1, estando pendentes o Flutuante; Tubos, Válvulas e Conexões;

Bombas e Equipamentos Elétricos; (II) executada apenas parte das obras civis da estação de bombeamento EB-2, estando pendentes Tubos, Válvulas e Conexões; Bombas e Equipamentos Elétricos; (III) as obras civis dos 02 reservatórios foram executadas parcialmente e os equipamentos hidromecânicos estavam pendentes de instalação; (IV) não foram instaladas as ventosas e registros de descargas; (V) não foram executados os blocos de ancoragem; (VI) tubulação assentada em área urbana já exposta e amassada; (VII) tubulação passando por dentro de propriedade privada.

Tais falhas poderiam ter sido evitadas com a atuação tempestiva da fiscalização dos respectivos contratos. (Constatações 002, 005 e 006)

A auditoria em comento encontra-se na fase de monitoramento do plano de providências empregado pelos responsáveis pela gestão do Dnocs, em razão das recomendações formuladas no Relatório nº 201700297, migrando-se para este trabalho de auditoria anual de contas apenas aquelas que ainda não lograram um deslinde satisfatório, tendo como espeque os registros pertinentes no Sistema Monitor.

Causa

Projeto e fiscalização da execução dos contratos deficientes.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento ao Ofício nº 15850/2018/Regional/CE-CGU, de 08 de outubro de 2018, que enviou ao DNOCS o relatório preliminar desta auditoria para ciência dos achados e apresentação de razões de justificativa, por meio do Ofício nº 66/AUDI, de 27 de agosto de 2018, foi encaminhada manifestação da Diretoria de Infraestrutura Hídrica – DI/DNOCS unicamente acerca da Constatação 006, conforme segue:

“ 1) Para tratar da "Constatação 006 - Descontinuidade no assentamento da tubulação em aço COR-TEN da adutora emergencial de Mineiro (Lote II) no estado do Ceará", Anexo I – Relatório de Achados do Relatório nº 201700297, aproveitando a segunda oportunidade de apresentar manifestação sobre o assunto - alínea a do Ofício (0130955). As considerações sobre a Constatação 006 estão registradas no documento "Resposta da Constatação 1.1.2.6 da CGU", cópia anexa (0135883), elaborado pelo engenheiro fiscal da obra de construção da adutora emergencial de Mineiro.

2) Esclarecer que, quanto às demais Constatações, são mantidas as manifestações apresentadas anteriormente.”

Manifestação do Fiscal da obra:

“A descontinuidade ocorrida no assentamento da tubulação merece que se faça algumas considerações:

- Não motivou o atraso na obra, uma vez que, a espera da ligação da ENEL é que poderia ter contribuição fundamental para tal, já que o teste de performance da adutora foi executado com o grupo gerador.

- Quanto a prejuízos, os tocos de canos utilizados foram os que se apresentaram com defeito de fabricação quando do recebimento, os quais foram repostos pelo fabricante. Apenas para exemplificar, não tinha nenhuma descontinuidade superior a 1 metro, isto quer dizer que, 4 unidades de cano defeituosos, daria para fabricar no mínimo 24 tocos de 1 metro cada. Portanto, não se necessitaria fazer reaproveitamento já que os tubos usados, como já frisado acima, foram os defeituosos.



- No que se refere aos custos adicionais, estes não ocorreram, já que em nenhuma medição ocorreu tal cobrança.
- diante do explicado acima, acreditamos haver esclarecido as dúvidas existentes”.

Análise do Controle Interno

Não procede a argumentação apresentada pelo fiscal, visto que a implantação da adutora de Mineiro já se encontrava atrasada por ocasião da verificação física da obra pela Equipe de Auditores da CGU-Regional/CE, em 03 de abril de 2017, e naquela oportunidade existiam trechos descontinuados na execução da tubulação em aço COR-TEN, fruto de falha provocada no processo construtivo da empresa contratada.

Quanto ao esclarecimento de inexistência de custos adicionais, este não veio suportado pelo envio da medição final e Termos de Recebimento Provisório e Definitivo da obra, de forma a comprovar tal argumentação, razão pela qual permanece na íntegra o achado de auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Abster de incluir em seus orçamentos de obras e serviços de engenharia, o fornecimento de veículos para a fiscalização, nos casos em que existir veículos disponíveis, pertencentes ou administrados pelo próprio DNOCS.

Recomendação 2: Justifique, quando necessário o aluguel de veículos nos orçamentos das obras, a economicidade desse ato em comparação a aquisição ou administração de veículos do mesmo porte, mediante licitações específicas.

Recomendação 3: Apurar as responsabilidades pela inclusão de serviço de locação de veículos desnecessário, em razão do evidente desperdício de recursos públicos.

Recomendação 4: Rever os valores das multas a ser aplicadas à empresa DG Log Construções, Logística e Serviços Ltda. pelos problemas na execução do Contrato 15/2016 (Pereiro), em função de erro de cálculo e ausência de cobranças de multa pela inexecução parcial do contrato, com as devidas precauções para não penalizar injustamente a empresa contratada por erro da Administração, conforme apontado na CONSTATAÇÃO 002 do Anexo I deste Relatório.

Recomendação 5: Aplicar multa à empresa DG Log Construções, Logística e Serviços Ltda. por atraso na execução das obras concernentes aos Contratos 09/2016 (Iracema) e 10/2016 (Mineiro), provocado por erros da contratada.

Recomendação 6: Apurar as responsabilidades dos fiscais nomeados para acompanhamento e fiscalização da execução dos Contratos 09/2016 (Iracema), 10/2016 (Mineiro), 12/2016 (Apuiarés e São Luís do Curu) e 15/2016 (Pereiro) em razão de falhas no cumprimento de suas atribuições e competências.

Recomendação 7: Efetuar reposição dos valores pagos indevidamente à título de construção de Barracão para canteiro de obras para os Contratos nº(s) 11/2016, 12/2016 e 13/2016.

Recomendação 8: Apurar responsabilidades dos agentes públicos responsáveis pela autorização de contratação de obras para execução de adutora de Iracema em caráter emergencial, com previsão de captação em açude com nível crítico de volume d'água.



Recomendação 9: Aplicar à MEMP Construções Ltda. as penalidades previstas no Contrato nº 12/2016 pelo descumprimento das obrigações constantes do item 9.24 do instrumento contratual.

Recomendação 10: Não efetuar pagamento de serviços extraordinários oriundos de execução inadequada do assentamento da tubulação de forma descontinuada, a exemplo de solda MIG realizada na tubulação em aço carbono COR-TEN, em cumprimento ao disposto no item 9.26 do instrumento contratual.

Recomendação 11: Aplicar à DG LOG Construções, Logística e Serviços Ltda. as penalidades previstas no Contrato nº 10/2016, nos termos do disposto no item 11.1 do instrumento contratual.

Recomendação 12: Promover a revisão da memória de cálculo referente à 4ª medição do Contrato nº 12/2016 em conformidade com as especificações técnicas aprovadas e glosar os casos em que forem constatados erros nos quantitativos dos serviços realizados.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Indicadores de desempenho insuficientes e utilidade restrita para demonstração dos resultados efetivamente alcançados no exercício, impactando a observação, avaliação e correção das ações estratégicas das áreas finalísticas.

Fato

O DNOCS implementou o seu Planejamento Estratégico no exercício de 2017, conforme informações contidas no item 2.5 – Apresentação e Análise de Indicadores de Desempenho do Relatório de Gestão 2017, no qual foram estabelecidos e utilizados *“indicadores que se relacionam tão somente ao tipo indicador de capacidade, uma vez que consideram a produtividade de determinada atividade em face do período estabelecido para o ciclo avaliativo corrente, e são determinados de maneira dedutiva, pois representam a decorrência lógica das metas pactuadas.”*

Ainda segundo a Autarquia, houve um avanço institucional com o aprimoramento da melhoria da gestão em decorrência da implementação do Planejamento Estratégico e seu monitoramento sistemático.

Com efeito, ainda que tenha sido levado ao conhecimento oficial dos servidores da Autarquia na metade de dezembro de 2017, conforme matéria disponível no sítio eletrônico da instituição (disponível em <http://www2.dnocs.gov.br/gab-cs/noticias/3870-planejamento-estrategico-institucional-do-dnocs-trilha-caminhos-palpaveis-na-busca-de-solucoes>), considera-se louvável a iniciativa de elaboração do Planejamento Estratégico Institucional, pois sinaliza um claro avanço para a gestão do DNOCS por meio do estabelecimento de parâmetros (vetores) de atuação que devem estar expressos na visão, missão, princípios e valores.

Da análise dos seis instrumentos de pactuação obtidos a partir das Oficinas de Pactuação Conjuntas com as unidades organizacionais do DNOCS, compostos de metas e seus respectivos indicadores, verificou-se que os dados apresentados estão incompletos, pois

não apresentam os resultados obtidos em 2017 em comparação com as metas estabelecidas.

Além disso, não há a esperada análise crítica dos resultados obtidos, notadamente quando discrepantes do índice de referência ou dos índices previstos, estando em desacordo com o item 4 das orientações contidas no Sistema E-Contas do TCU, para elaboração do relatório de gestão do DNOCS. Ademais, a apresentação não perpassa todo o exercício de 2017, haja vista que compreende fevereiro de 2017 a fevereiro de 2018.

Ante a entrega, pela Chefe do Serviço de Gestão e Desenvolvimento Institucional do DNOCS, da minuta do "Relatório Final dos Ciclos de Planejamento Estratégico e Avaliação de Desempenho Institucional", verificou-se que o documento contém, além das metas previstas, uma coluna referente ao valor de atingimento e comentários adicionais sobre esse resultado, porém, como se trata de minuta, o relatório ainda não havia sido aprovado pela Autarquia.

Da análise dos indicadores de desempenho do DNOCS, tendo por base as metas registradas no "Plano Estratégico Institucional", verifica-se que se trata de um conjunto de dados isolados que mostram os resultados alcançados, visto que não trazem metas ou padrões preestabelecidos.

A propósito, informações de desempenho são essencialmente comparativas. Um conjunto de dados isolados não diz nada a respeito de seu desempenho, a menos que seja confrontado com metas ou padrões pré-estabelecidos, de forma a propiciar a realização de comparação com os resultados alcançados em períodos anteriores e assim se obter uma série histórica para análise.

Ante essas considerações, selecionaram-se, por amostragem, metas que dizem respeito às ações estratégicas de áreas finalísticas do DNOCS, as quais impactaram positivamente ou negativamente o desempenho da gestão e, por conseguinte, o próprio atendimento à população beneficiada ou a ser beneficiada.

Da análise efetuada, ficou evidente que as metas estipuladas não contemplam indicadores de eficiência, economicidade e efetividade, conforme as considerações registradas pela Equipe de Auditoria e discriminadas no quadro a seguir:

Quadro - Metas Previstas e Metas Atingidas

Unidade Responsável	Meta	Indicador	Resultado Atingido	Avaliação Preliminar da CGU
DI	Implantar 200 quilômetros de adutoras na região semiárida	Quilômetros implantados	201,14	Embora a meta tenha sido alcançada, falta o desdobramento de quantas adutoras estão em funcionamento e a população beneficiada.
DI	Implantar 150 sistemas simplificados de abastecimento para atender a população do semiárido	Sistemas implantados	20	A meta teve execução muito baixa, faltando análise crítica situacional da discrepância, bem como do desdobramento de quantos sistemas estão em funcionamento e a população beneficiada.
DI	Realizar 20% (vinte por cento) de execução física das obras de acumulação de	Execução física realizada	11,86	A meta não apresenta o total necessário da execução física das obras a realizar nem qualifica e quantifica as obras, não se podendo perceber se o resultado obtido foi



	água em andamento			significativo ou não, embora tenha sido discrepante da meta firmada.
DI/DOB	Manter 100% (cem por cento) de atualização no SIASG dos contratos atuais	Atualização mantida	50	Trata-se de descumprimento legal, haja vista que a Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004, dispõe em seu artigo 19, que os órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, informações referentes aos contratos com a identificação das respectivas categorias de programação.
DI	Executar 60% (sessenta por cento) das obras de recuperação de 06 barragens na área de influência do PISF	Barragens recuperadas	64,53	A meta não registra a necessidade total de barragens a recuperar, não se podendo perceber se o resultado obtido foi significativo ou não, nem se as barragens recuperadas estão acumulando água (em funcionamento) e qual a população beneficiada.
Diretoria de Produção - DP	Realizar 18 ações para viabilizar o funcionamento das estações de piscicultura	Ações realizadas	08	A meta não permite identificar quais foram as ações realizadas, se as de fácil cumprimento e/ou as que mais impactam o funcionamento das estações. De se registrar que a meta apresenta discrepância significativa em seu cumprimento.
DP	Distribuir 20 milhões de alevinos	Alevinos Distribuídos	11.209.992	Considerando que a meta foi reprogramada para 10 milhões, resta informar se está de acordo com a capacidade ou não de produção das estações, bem como qual o custo de produção desses alevinos.
DP	Arrecadar 90 mil reais	Reais Arrecadados	76.276	Considerando que a meta foi reprogramada para 70 mil reais, resta evidente que houve discrepância para mais em relação à meta anterior de produção de alevinos e reais arrecadados.
CEST/CE	Perfurar e instalar 200 (duzentos) poços	Poços perfurados e instalados	153	A meta não apresenta indicador que demonstre quantos poços têm vazão suficiente para atender a população do local, bem como sobre a qualidade da água.

Fonte: Minuta do Relatório Final de Planejamento Estratégico e Indicadores de Desempenho.

Mencione-se que, por meio de documento próprio, solicitou-se ao DNOCS, em 23 de maio de 2018, correção de falhas (omissões e erros) nas peças inseridas (rol de responsáveis e relatório de gestão) no Sistema e-Contas do TCU, que compõem seu processo de prestação de contas.

Dentre as falhas apontadas, verificou-se a ausência de apresentação dos resultados dos indicadores (atingimento das metas), bem como da respectiva análise crítica dos resultados obtidos, notadamente quando discrepantes do índice de referência ou dos índices previstos, estando em desacordo com o item 4 das orientações contidas no Sistema e-Contas.



Causa

Falta de definição de responsabilidades para, após as alterações orçamentárias decorrentes de leis, decretos e portarias, efetuar a revisão tempestiva das metas físicas de acordo com o orçamento disponível conjugada com o baixo nível de maturidade dos controles internos da entidade, que ainda não tem arraigada a instituição e utilização de indicadores de desempenho que possam demonstrar os resultados obtidos para a alta administração ao longo do exercício, levando esta a intervir tempestivamente dentro daquilo que está sob sua governança para a melhoria dos processos e produtos e, assim, contribuir para o aperfeiçoamento da gestão da Autarquia.

Manifestação da Unidade Examinada

Sobre o assunto, por meio do Despacho SEI/DNOCS – 0084102, de 15 de junho de 2018, a Chefe do Serviço de Gestão e Desenvolvimento Institucional do DNOCS apresentou as seguintes informações e documentação a seguir:

“[...]”

Em fevereiro de 2017, foram realizadas Reuniões de Alinhamento Conceitual e de Pactuação do 1º Ciclo de Planejamento Estratégico Institucional com as unidades do DNOCS, observando sempre o entendimento conceitual de que metas táticas são desdobramento de metas estratégicas. Dessa forma, a unidade GDI orientou que as diretorias elaborassem suas metas, numa discussão conjunta com suas unidades vinculadas e, só após esse momento, as divisões pactuariam as metas táticas, sendo desdobramento das metas globais estabelecidas pelos diretores. Ao concluírem a pactuação das metas emblemáticas do nível estratégico e tático, o serviço informou que era o momento dos gestores escolherem qual (is) meta (s) iriam compor a Avaliação de Desempenho Institucional.

Após essa pactuação foi iniciado o monitoramento estratégico das metas do PEI, de forma trimestral, conforme foi definida em Reunião com a Diretoria Colegiada. Para facilitar o acompanhamento estabelecido, iniciamos a utilização do sistema Redmine para a inserção das metas, seus alcances trimestrais, seus documentos comprobatórios e qualquer outra informação que as unidades julgassem importante para o melhor entendimento das dificuldades que estavam enfrentando para que a Diretoria Colegiada pudesse deliberar com o fito de solucionar as problemáticas encontradas.

Em janeiro de 2018, todas as unidades receberam a solicitação de que todos encaminhassem suas informações para a consolidação do Relatório de Gestão relativo ao ano de 2017, porém o prazo para a entrega foi até o dia 09 de fevereiro de 2018 e o 1º ciclo do Planejamento Estratégico só seria concluído em 21 de fevereiro de 2018, não sendo possível inserir no Relatório de Gestão a apuração final das metas e suas respectivas explicações quanto aos não atingimentos ou atingimentos não muito exitosos do que se esperava alcançar em fevereiro de 2017.

[...]”

Vislumbramos um grande aprimoramento institucional do DNOCS quando conseguimos implementar o 1º Ciclo de Planejamento Estratégico Institucional (PEI) no ano de 2017, os gestores perceberam avanços significativos, uma vez que a Avaliação de Desempenho

seria uma decorrência lógica do Planejamento Estratégico, o que configuraria o modelo certo a ser seguido.

Tendo em vista que já existia na instituição os ciclos avaliativos de desempenho, a gestão optou por aprovar que o Plano Estratégico teria o prazo coincidente com o estabelecido para a Avaliação de Desempenho do DNOCS, qual seja: 22 de fevereiro de um ano a 21 de fevereiro do ano subsequente.

Outro detalhe relevante que foi considerado para a decisão do prazo, relaciona-se com o fato de que, historicamente, a liberação de limites orçamentários e financeiros no início de cada exercício se dá, inclusive em obediência à Leis de Diretrizes Orçamentárias, através de duodécimos, ou seja, as despesas consideradas de caráter inadiável podem ser executadas até o limite de um doze avos do valor previsto, multiplicado pelo número de meses decorridos. Nos últimos anos, porém, este valor foi decrescido para um dezoito avos. Motivo esse considerado muito relevante, sendo considerado um grande entrave para que os gestores pudessem planejar em janeiro sem saber de fato com o que realmente poderiam contar de recursos para o andamento das suas atividades de suma importância para a sociedade.

[...]

Além do fato do ciclo se encerrar no dia 21 de fevereiro (o que já era um prazo de encerramento posterior aos envios das informações), há várias ponderações a serem consideradas:

A primeira consiste na ausência de cumprimento dos prazos estabelecidos pelo CPGE quanto à apresentação das apurações parciais (trimestrais) e que ocorreu também no final do ciclo. Ressaltamos que o serviço tomou todas as providências quanto à ligações e cobranças recorrentes, além da apresentação da problemática para o CPGE, Chefe de Gabinete, Assessoria do Diretor Geral e/ou do próprio Diretor Geral.

Outro fator foi a existência de vários processos de apuração serem devolvidos para as unidades complementarem informação, principalmente no que toca à ausência de comprovação do que informam no quadro consolidado. Como guardamos o entendimento de que tudo deve ser documentado para facilitar a transparência de nossas ações e o alcance delas perante o governo e a sociedade, tivemos que esperar que as unidades anexassem os comprovantes e nos encaminhassem para assim validar as informações e consolidarmos as planilhas e o Relatório Final. Dessa forma, prezamos pela postura de não haver consolidação de nenhum dado que não tenha a comprovação correspondente do que está sendo informado como atingido.

[...]

Tendo em vista que o ano de 2017 foi o 1º Ciclo do Planejamento Estratégico do DNOCS, não havia dados para que pudesse apresentar uma série histórica, relacionando percentual e/ou valores alcançados durante o ano em questão, comparando com anos anteriores.

Quanto à meta da DI "Realizar 20% de execução física das obras de acumulação de água em andamento", ressaltamos que foi alterado o valor para "10%", conforme processo SEI Nº 59400.000648/2018-53 e apresentado no Relatório Final elaborado pela GDI.

2) Considerações acerca dos tópicos 4 ao 6 do SEI 0076325

[...]

4.1. Metas da Diretoria de Infraestrutura Hídrica

Meta: Implantar 200 quilômetros de adutoras na região semiárida - despacho SEI 0081067 do referido processo

Meta: Implantar 150 sistemas simplificados de abastecimento para atender a população do semiárido - despacho SEI 0080866 do referido processo

Meta: Realizar 20% (vinte por cento) de execução física das obras de acumulação de água em andamento – despachos SEI 0081067, 0081060, 0081063 do referido processo

Meta: Manter 100% (cem por cento) de atualização no SIASG dos contratos atuais – despachos SEI 0081067 e 0081066 do referido processo

Meta: Executar 60% (sessenta por cento) das obras de recuperação de 06 barragens na área de influência do PISF - despacho SEI 0081067 do referido processo

4.2. Metas da Diretoria de Produção

Meta: Realizar 18 (dezoito) ações para viabilizar o funcionamento das estações de piscicultura - Despacho SEI 0083712

Meta: Distribuir 10 (dez) milhões de alevinos - Despacho SEI 0083712

Meta: Arrecadar 70 (setenta) mil reais com a comercialização de alevinos - Despachos SEI 0083712 e 0083705

4.3. Meta da CEST/CE: Perfurar e instalar 200 poços

Atingimento: 153 poços

Apresentaram no presente processo esclarecimentos por meio do despacho SEI 0080336, bem como sua comprovação no SEI 0080485.

ITEM 5. DETALHAMENTO DA PERFURAÇÃO DE POÇOS

5.1. Seguem abaixo as unidades que apresentaram informações no processo de que se cuida

5.1.1. CEST/CE: Perfurar e instalar 200 poços

Atingimento: 153 poços

Apresentaram no presente processo esclarecimentos por meio do despacho SEI 0080336, bem como sua comprovação no SEI 0080485.

5.1.2. CEST/MG: Perfurar e instalar 20 poços

Apresentaram no presente processo a comprovação do atingimento de 18 poços (SEI 0080416), com a relação dos municípios e demais informações contidas no SEI 0080526.

5.1.3. CEST/SE: Perfurar e instalar 10 poços

Apresentaram as informações no SEI 0082094 do referido processo.

5.2. Solicitamos que as unidades realizassem as devidas respostas [...], porém muitas não responderam, dessa forma, resolvemos encaminhar as comprovações que eles anexaram nos processos de Apuração Final do 1º Ciclo do Planejamento Estratégico, para análise dos auditores. Frisamos que maiores esclarecimentos nosso serviço não terá como realizar.

5.2.1. CEST/AL: Perfurar e Instalar 10 poços

Processo de Apuração Final: 59400.000992/2018-42



Atingimento: 14 poços

Comprovantes: SEI 0026446, 0026451, 0026453, 0026455, 0026462, 0026463, 0026466, 0026470, 0026471, 0026473, 0026477, 0026481, 0026483, 0026484.

15/06/2018 SEI/DNOCS - 0084102 - Despacho

5.2.2. CEST/BA: Perfurar e Instalar 50 poços

Processo de Apuração Final: 59400.000993/2018-97

Atingimento: 56 poços (SEI 0028790)

Comprovante: Planilha 03 (SEI 0028784)

5.2.3. CEST/PB: Perfurar e instalar 150 (cento e cinquenta) poços

141 Fichas de poços anexadas referente ao plano de trabalho da Unidade de Campo Bacia do Paraíba. De acordo com o processo 59400.000999/2018-64, SEI 0028317.

CEST/PB: Perfurar 50 (cinquenta) poços por meio de Termo de Cooperação Técnica Feitos 164 Termos de Cooperação com as Prefeituras e perfurados 15 poços. Os Comprovantes foram enviados no Memorando 302 CESTPB/DNOCS-GAB, de 21.12.2017. A perfuratriz quebrou não sendo mais possível dar continuidade. Aguarda-se a possibilidade de aquisição de uma nova perfuratriz para dar continuidade. De acordo com o processo 59400.000999/2018-64.

5.2.4. CEST/PE: Perfurar e instalar 20 poços

Processo da Apuração Final: SEI N° 59400.001000/2018-02

Apresentaram o atingimento: 72 poços (SEI 0049052)

Informação prestada: Perfurados e instalados: 47 poços em Serra Talhada (Convênio 001/2015) e 25 poços em Sanharó (Convênio n° 001/2017), conforme SEI 0049052

Comprovantes das informações: SEI 0049052, a partir da página 27.

5.2.5. CEST/PI: Perfurar 50 poços por meio de Termo de Cooperação Técnica

Processo da Apuração Final: SEI N° 59401.000233/2018-70

Apresentaram o atingimento: 166 poços (SEI 0034708)

Comprovantes das informações: SEI 0034401, 0034408, 0034417, 0034422, 0034679

5.2.6. CEST/RN: Perfurar 19 (dezenove) poços por meio de execução direta e Termo de Cooperação Técnica

Processo da Apuração Final: SEI N° 59400.001005/2018-27

Apresentaram o atingimento: 19 poços (SEI 0025447)

Comprovante das informações: SEI 0026118

ITEM 6. Detalhamento solicitado quanto à meta: “Implantar 200 quilômetros de adutoras na região semiárida” apresentado no despacho SEI 0081067 do referido processo.”

Encaminhado o Relatório Preliminar por meio do Ofício n° 15850/2018/Regional/CE-CGU, de 17 de agosto de 2018, não houve manifestação adicional do DNOCS para este item.

Análise do Controle Interno

A documentação e os esclarecimentos apresentados pela Chefe do Serviço de Gestão e Desenvolvimento Institucional buscam explicar a ausência de apresentação dos resultados dos indicadores (atingimento das metas) e da respectiva análise crítica dos resultados obtidos na versão inicial (março de 2018) do Relatório de Gestão 2017 do DNOCS inserida no E-Contas.



Embora não seja desarrazoada a tomada de decisão por aprovar a coincidência do prazo do Planejamento Estratégico com os ciclos avaliativos de desempenho do DNOCS, de 22 de fevereiro de um ano a 21 de fevereiro de outro ano, esta não se mostra apropriada sob os princípios da anualidade orçamentária e da prestação de contas, haja vista que os indicadores de gestão devem demonstrar o que foi realizado ou não no exercício em que as contas anuais são prestadas ao TCU, no caso, deveria abranger o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro do exercício financeiro.

A despeito desse descompasso de período, os descumprimentos de prazos para as apurações parciais (trimestrais) e final, os quais demandaram cobranças recorrentes às unidades organizacionais, mostraram-se fatores prejudiciais à apresentação tempestiva do relatório final.

A diversidade organizacional do DNOCS, cujas atividades são desenvolvidas por três Diretorias da Administração Central e nove Coordenadorias Estaduais, exige maior esforço e demanda mais tempo na consolidação dos dados, que está na responsabilidade do Serviço de Gestão Institucional do DNOCS.

De todo modo, diligenciada pela CGU, a Autarquia providenciou a supressão da lacuna com uma nova versão do Relatório de Gestão 2017 encaminhada ao TCU em 20 de julho de 2017, a qual contém, dentre outras alterações, a inclusão da coluna referente ao atingimento das metas pactuadas e respectivas análises críticas dos resultados obtidos.

Contudo, observa-se a modificação de metas que estavam registradas na versão anterior do relatório de gestão, conforme exemplificado e destacado no quadro a seguir:

Quadro – Comparativo entre as metas registradas nos dois relatórios de gestão elaborados em 2018

Meta Relatório de Gestão 2017 (Março de 2018)	Meta Relatório de Gestão 2017 (Julho de 2018)	Atingimento	Processo SEI de alteração
Realizar 20% de execução física das obras de acumulação de água em andamento	Realizar 10% de execução física das obras de acumulação de água em andamento	11,86%	59400.000648/2018-53
Distribuir 20 milhões de alevinos ⁽¹⁾	Distribuir 10 milhões de alevinos	11,2 milhões de alevinos	59400.000189/2018-16
Arrecadar 90 mil reais com a comercialização de alevinos	Arrecadar 70 mil reais com a comercialização de alevinos	76.276 reais arrecadados	59400.000189/2018-16
Capacitar 500 pessoas (estudantes, produtores e profissionais afins)	Capacitar 450 pessoas (estudantes, produtores e profissionais afins)	544	59400.000189/2018-16
Titularizar 150 lotes de irrigantes	Titularizar 100 lotes de irrigantes	144	59400.000189/2018-16
Celebrar quatro contratos de Cessão de Uso das infraestruturas de uso comum e apoio à produção dos PPI	Celebrar um contrato de Cessão de Uso das infraestruturas de uso comum e apoio à produção dos PPI	01	59400.000189/2018-16

⁽¹⁾ Somente a Coordenadoria Estadual do DNOCS no Ceará teve a meta alterada de 10 milhões de alevinos para 1.800.000, para um atingimento de 1.837.000 alevinos distribuídos.

Ante a análise dos dados do quadro retro, verifica-se que a estipulação das metas está sendo alterada de acordo com os resultados obtidos, fato que a princípio, sem analisar os processos administrativos autuados em 2018, denota um gerenciamento inadequado do planejamento e acompanhamento das metas a serem perseguidas durante o exercício de 2017 e busca demonstrar maior eficiência e desempenho da gestão, pois com as repactuações as metas são sempre atingidas.



Aliás, conforme abordagem feita em outro achado deste relatório de auditoria de contas, tem-se por opinião que essa sistemática em nada auxilia a gestão do DNOCS, pois falseia os resultados e não traz à tona para as partes interessadas (sociedade, gestores e governo) os problemas enfrentados pela Instituição, sobretudo de cortes orçamentários, que no ano de 2017 foram bastante significativos em virtude da crise fiscal enfrentada pelo país.

Com efeito, isso reforça a importância de apresentação de dados em série histórica para permitir comparações de resultados e efetuar análise crítica das ocorrências. A alegação de inexistência de dados para apresentar uma série histórica em virtude de ter sido o 1º Ciclo do Planejamento Estratégico do DNOCS não procede, pois muitas das metas almejadas integram, historicamente, os projetos e atividades do Órgão.

Com relação às comprovações e informações apresentadas pelas Diretoria de Infraestrutura Hídrica – DI, Diretoria de Produção – DP e Coordenadorias Estaduais, verificam-se as seguintes ocorrências:

- a alteração da meta da DI, “Realizar 20% de execução física das obras de acumulação de água em andamento”, para 10%, foi efetivada no decorrer do exercício de 2018, conforme o Processo SEI nº 59400.000648/2018-53, evidenciando que a meta prevista inicialmente não foi cumprida, cabendo a demonstração dos motivos que levaram a realizar essa repactuação fora de tempo;

- a implantação de 200 quilômetros de adutoras na região do semiárido foi demonstrada na planilha apresentada, contudo, salienta-se que não foram apresentadas informações sobre as adutoras de engate rápido em execução nos municípios e/ou localidades de São Luís do Curu, Tamboril, Apuiarés, Triângulo, São João do Aruaru e Mineiro, Iracema e Catarina, todas no estado do Ceará, e, Caicó, no Estado do Rio Grande do Norte.

Repisa-se que a falta do desdobramento de quantas adutoras estão em funcionamento e a população beneficiada fragiliza o indicador, vide as situações apontadas pela CGU no Relatório nº 201700297, em que ficou caracterizada a realização de investimentos nas adutoras de engate rápido de Pereiro e Iracema que se mostraram inúteis, visto que por falhas nos projetos concebidos, não se conseguiu levar água para as pessoas em situação de vulnerabilidade em razão da dura convivência com o fenômeno da seca, frustrando suas expectativas e levando o Órgão à exposição negativa de imagem em razão de publicação de matéria em jornal local de grande circulação, que deu conta dos problemas em tela.

- a execução da meta de implantação de sistemas simplificados de abastecimento de água, segundo a Chefe do Serviço de Estudos Básicos (Despacho SEI/DNOC – 0080866, de 29 de maio de 2018), é realizada por meio de termos de compromisso firmados com diversas prefeituras no âmbito do “Programa Água para Todos”, e teve como resultado a instalação de mais sistemas que o previsto, porém, os recebimentos estão pendentes por falta de recursos para custeio dos deslocamentos das Comissões de Fiscalização. Afirma, também, que não estão sendo repassados os recursos das parcelas solicitadas pelas prefeituras, embora os recursos sejam solicitados junto à SDR/MI.

Ademais, no Ceará, a Comissão tem encontrado impedimento natural (formação geológica) para atendimento dos critérios do programa, pois a água deve ser para consumo humano e as análises concluem que é imprópria devido ao grau de salinidade. Por fim, considerando que os termos de compromisso estão em andamento, não se tem dados sobre a população beneficiada dos sistemas já implantados.



Verifica-se, então, que não basta apenas demonstrar que houve o resultado da meta prevista, mas, sim, criar um indicador quanto à efetividade dos empreendimentos, no tocante à utilização da água para consumo humano e população atendida.

- Com relação à manutenção de 100% de atualização dos contratos atuais no SIASG, conforme informações constantes dos Despachos SEI 0081066 e 0081066, foram inseridos dados referentes aos cronogramas. As demais informações não estão sendo atualizadas pelos fiscais dos contratos por falta de treinamento e sobrecarga de trabalho.

As justificativas apresentadas, a princípio, não são satisfatórias, haja vista que não foram apresentadas solicitações encaminhadas pelo DNOCS ao Ministério do Planejamento, quanto à necessidade de treinamento de seus servidores. Ademais, a sobrecarga de trabalho dos fiscais, também, não restou comprovada.

- A execução de 60% das obras de recuperação de 06 barragens na área de influência do PISF foi decorrente da assinatura de dois “Termos de Execução Descentralizada” com o Ministério da Integração Nacional - MI, para recuperação de barragens consideradas como prioridades 1 e 2, totalizando onze barragens, das quais seis foram consideradas para serem realizadas no ano de 2017, quais sejam: Poções/PB, Sistema Curema/Mãe D’Água/PB, São Gonçalo/PB, Armando Ribeiro Gonçalves/RN, Boqueirão/PB e Castanhão/CE.

O estabelecimento da meta e o resultado obtido continuam suscitando dúvidas: atingiu 64,53% de 60% ou 64,53% de 100%? Um indicador razoável deveria contemplar a quantidade de barragens com necessidade de recuperação e/ou manutenção, ante a preocupação com a segurança e solidez das barragens em geral.

- o funcionamento das estações de piscicultura do DNOCS e, por conseguinte, as metas previstas, foram bastante prejudicados, conforme informações contidas no Despacho SEI/DNOC – 0083712, de 05 de junho de 2018, pelo contingenciamento de 100% do orçamento da Divisão de Aquicultura e Pesca do DNOCS, referente à Ação 212Z – Apoio ao funcionamento de unidades de produção, à pesquisa, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação para a produção aquícola sustentável.

A crise hídrica que assola o Nordeste a sete anos fez os principais açudes chegarem ao volume morto, tornando a água de péssima qualidade para ações de produção de alevinos e mesmo para abastecimento de tanques onde estão alocadas as matrizes.

Além disso, em virtude do contingenciamento e posterior cancelamento do orçamento, não houve aquisição de ração e outros insumos como hipófises e hormônio para reversão dos alevinos de tilápia e, em função da falta de ração, diversas matrizes morreram, causando inestimável prejuízo ao banco genético mantido nas estações.

Acentua que a maioria das espécies não reproduz em água de baixa qualidade. A falta de investimentos nas estações de piscicultura do DNOCS não permitiu a instalação de equipamentos de filtragem para melhorar a qualidade da água.

Outro agravante é que para manter as matrizes e alguma produção de alevinos para suprir as demandas locais, a água teve de ser bombeada do volume morto para os canais de abastecimento, onerando os custos de produção em função do uso de energia elétrica, uma vez que em tempos de regularidade pluviométrica os tanques são abastecidos por gravidade em sua maioria.

Fez explanação sobre a falta de uma política orçamentária regular para atender às necessidades de produção das estações de piscicultura, o que tem prejudicado sobremaneira as atividades.

Esclareceu que a localização das estações no semiárido sujeita-as à descontinuidade na sua produção. Assim, longos períodos de estiagem aliados à descontinuidade e/ou restrições orçamentárias e falta de manutenção dos equipamentos resultaram em elevação dos custos de produção de alevinos.

Outro ponto a se levar em conta, além do custo social dos peixamentos e quanto à recomposição da fauna íctia nativa do semiárido nordestino, que é a única instituição que temos registro que a execute é o DNOCS.

Com relação propriamente às metas a atingir, foi apresentado maior detalhamento das 18 ações para viabilizar o funcionamento das estações de piscicultura, sendo 14 (catorze) estudos para levantamento das necessidades quanto à manutenção e funcionamento das estações e centros de pesquisa e envio de 04 (quatro) relatórios com encaminhamento trimestral, quanto à arrecadação da comercialização de alevinos para a Diretoria Administrativa.

Quanto à distribuição de alevinos, as estações têm capacidade instalada máxima de 140 milhões de alevinos. O custo de produção não dá para mensurar no momento, uma vez que os recursos utilizados para o funcionamento das unidades estão diluídos em várias atividades que não têm relação unicamente com a produção de alevinos.

Por fim, com relação à comercialização de alevinos acima do esperado, o principal destino da produção de alevinos é para peixamento de açudes e barragens públicas e comunitárias, porém, devido a quadra invernal não ter sido boa, o excedente foi comercializado gerando receitas acima do esperado. O preço dos alevinos varia em função do tamanho e da espécie.

Da contextualização efetuada pelo Chefe da Divisão de Aquicultura e Pesca do DNOCS, verifica-se que as atividades desenvolvidas estão sendo imensamente prejudicadas pelo contingenciamento de recursos; longos períodos de estiagem que assolam a região nordeste; falta de manutenção das estações de piscicultura e de aquisição de equipamentos para melhoria da qualidade da água necessária para produção e manutenção de alevinos, levando à perda de matrizes importantes do banco genético mantido nas estações por falta de ração para os peixes, dentre outros aspectos.

Não obstante as reconhecidas dificuldades explanadas pela área competente, tem-se por opinião que as metas da Diretoria de Produção para as atividades de produção e distribuição de alevinos precisam de melhor detalhamento e efetividade, podendo incluir indicadores que contemplem a capacidade instalada de produção de alevinos em relação à produção efetivamente realizada, bem como criar séries históricas com o incremento a cada ano.

Com relação à distribuição, importante seria demonstrar o quantitativo de produtores que adquirem alevinos destinados ao peixamento de açudes particulares, bem como dos açudes públicos e comunitários atendidos e população beneficiada, no que couber.

A alteração das metas da DP de “Distribuir 20 milhões de alevinos” e “Arrecadar 90 mil” foi efetivada no decorrer do exercício de 2018, conforme o Processo SEI nº 59400.000189/2018-16, evidenciando que as metas previstas inicialmente não foram cumpridas, cabendo a demonstração dos motivos que levaram a realizar essa repactuação fora de tempo.



- Com relação à meta da CEST-CE, de perfurar e instalar 200 poços, de acordo com informações contidas no Despacho SEI/DNOCS nº 0080336, de 29 de maio de 2018, do Chefe de Serviço Técnico da CEST-CE, verifica-se que dos 153 poços perfurados no ano de 2017, “> 53 foram perfurados com as perfuratrizes do DNOCS, de forma direta. Destes, 34 poços foram por meio de Termos de Cooperação Técnica com as Prefeituras Municipais (19 – Pacatuba, 02 – Potiretama e 13 – Carnaubal). Quanto ao teste de vazão e análise físico-química e bacteriológica da água, por conta da falta de equipamento suficiente para atender a demanda e de recursos financeiros, ficaram por conta das referidas Prefeituras e/ou Associações.

> 100 poços foram perfurados de forma indireta, através de licitação, destes 29 poços foram improdutivos. Os demais estão completos (teste de vazão, análise físico-química e bacteriológica e instalação com chafariz) atendendo aproximadamente 200 famílias carentes.”

Quanto à planilha encaminhada com os dados dos poços perfurados diretamente pelo DNOCS, verifica-se que, em apenas nove, estão registradas as coordenadas de localização precisa dos poços, diferentemente dos contratados junto à empresa HIDROSONDA, CNPJ nº 09.068.173/0001-16 (Contratos nºs 24 e 26, de 2016), cujos dados estão completos.

Quanto à atividade de perfuração de poços, uma abordagem interessante seria a de discriminar a capacidade de perfuração de forma direta, por meio de perfuratrizes do DNOCS, e meta prevista para cada ano, bem como o custo de produção com perfuratrizes próprias e empresas contratadas.

Em caso de limitação na capacidade de perfuração pelas equipes do DNOCS, poder-se-ia incrementar a participação dos municípios interessados.

Embora seja forçoso reconhecer, especialmente no Ceará, que a perfuração de poços em áreas do Cristalino tem grande possibilidade de obtenção de água salobra, o que requer implantação de tecnologias de dessalinização, via de regra de alto custo e difícil manutenção pelos usuários das comunidades, o DNOCS deve demonstrar se os poços instalados estão produzindo água de boa qualidade, dentro dos parâmetros técnicos estabelecidos pelo Ministério da Saúde.

Ante todo o exposto, constata-se, por amostragem, que os indicadores de desempenho do DNOCS precisam ser revistos e aperfeiçoados, pois da forma como se encontram concebidos não se constituem na melhor fonte de dados para tomada de decisões por parte dos gestores da Autarquia, bem como não oferecem transparência ao público externo e aos próprios servidores, quanto à confiabilidade e análise crítica dos resultados apresentados, pois não atendem, no todo e/ou em parte, aos seguintes critérios:

- a) Completude (capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que o DNOCS pretende medir);
- b) Utilidade (capacidade para retroalimentar o processo de tomada de decisão gerencial, e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão);
- c) Comparabilidade (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas; estabilidade, ou de cotejamento com outras instituições de atribuições semelhantes);
- d) Confiabilidade (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta,



processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade), e

e) Acessibilidade (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral).

Recomendações:

Recomendação 1: Rever o Ciclo de Planejamento Estratégico Institucional, de modo a coincidir com o exercício financeiro e assim torná-lo aderente aos princípios da anualidade orçamentária e da prestação de contas.

Recomendação 2: Buscar, em conjunto com as unidades organizacionais do DNOCS, a construção de indicadores de desempenho estratégico que informem, para além dos aspectos quantitativos, as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental a que se destinam medir, de forma a fornecer uma visão mais apropriada acerca do desempenho, e com isso promover a melhoria da gestão e da tomada de decisão dos gestores da Autarquia.

Recomendação 3: Providenciar a construção de série histórica de performance das ações consideradas mais relevantes para o alcance dos objetivos estratégicos da Instituição, que ao longo do tempo caracterizam a atuação finalística do DNOCS, de molde a conferir comparabilidade aos correspondentes indicadores de desempenho.

Recomendação 4: Promover rigoroso controle da análise e aprovação tempestiva da avaliação final dos indicadores de desempenho elaborados a partir do Ciclo de Planejamento Estratégico Institucional.

2.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no acompanhamento da execução física e financeira das metas orçamentárias, as quais não são objeto de reprogramação quando das alterações orçamentárias, impactando no cálculo dos indicadores de eficiência e eficácia do orçamento 2017.

Fato

O DNOCS é uma autarquia vinculada ao Ministério da Integração Nacional - MI, que tem atuação na execução de Programas do Governo Federal no semiárido brasileiro, com vistas a mitigar os efeitos da escassez hídrica provocada pelo fenômeno natural da seca sobre a população que habita a região.

Para consecução desse objetivo, o DNOCS teve a seguinte execução orçamentária e financeira no exercício de 2017, discriminada por Programa:

Tabela – Execução Orçamentária e Financeira do Exercício 2017 (R\$ 1,00)

Programa	LOA	Dotação Atualizada	Contido Bloqueado	Crédito Disponível	Empenhado	Liquidado	Pago
0089 - Prev.Inat. e Pens. da União	565.373.445	545.140.873	0	545.140.873	541.230.868	541.230.583	541.230.583
09101 - Oper. Esp.	21.735.438	20.575.983	0	20.575.983	0	0	0



Cumprim. Sent. Judic.							
0909 - Oper. Esp. Outros Enc. Esp.	17.694	17.694	0	17.694	14.741	14.741	14.741
0910 - Oper. Esp. Gestão da Partic. Em Org. e Ent. Nac. e Internac.	48.944	48.944	0	48.944	0	0	0
2029 - Desenv. Reg. e Territ.	18.594.075	17.994.075	3.846.751	14.147.324	11.993.545	0	0
2052 - Pesca e Aquic.	4.079.779	1.341.757	0	1.341.757	1.341.662	1.339.151	1.339.151
2077 - Agrop. Sustent.	23.302.969	543.414	0	543.414	92.809	92.809	92.809
2084 - Rec. Hidricos	318.976.423	261.167.134	39.116.338	222.050.796	218.425.421	91.681.096	91.638.013
2111 - Gest. E Manut. do MIN	258.993.321	254.257.314	797.932	253.459.382	243.098.512	238.507.642	238.403.871
Total	1.211.122.088	1.101.087.188	43.761.021	1.057.326.167	1.016.197.558	872.866.022	872.719.168

Fonte: Execução Orçamentária e Financeira 2017 publicada no sítio eletrônico do DNOCS

Com relação aos pagamentos efetuados de restos a pagar no exercício 2017, verificou-se a seguinte situação:

Tabela: Pagamentos efetuados, no exercício 2017, de despesas inscritas em Restos a Pagar (R\$ 1,00)

Restos a Pagar Processados Pagos (A)	Restos a Pagar Não Processados Liquidados (B)	Restos a Pagar Não Processados Pagos (C)	Total Pago Restos a Pagar (D)=(A)+(C)
14.864.306,78	191.673.974,61	191.294.766,12	206.159.072,90

Fonte: Tesouro Gerencial

Verifica-se, em análise ao quadro retro, que o percentual de despesas de restos a pagar corresponde a 23,62% do total das despesas pagas decorrentes do orçamento de 2017, indicando que existe execução paralela e relevante sob a forma de restos a pagar no DNOCS.

Ressalte-se que, de acordo com consulta realizada ao Tesouro Gerencial, o valor total de despesa empenhada e paga, em 2017, foi de R\$ 887.906.964,74, sendo R\$ 872.719.168,00 decorrentes do orçamento consignado ao DNOCS e R\$ 15.187.797,17 de termos de execução descentralizada, os chamados destaques.

Ademais, foi informada a existência de dívida realizada em 2017, a ser paga por meio de Despesas de Exercícios Anteriores com recursos da LOA 2018, o que ensejou a solicitação da relação discriminada dessas despesas, contendo o objeto, licitação, contrato e outras informações pertinentes.



O DNOCS encaminhou, dentre outros documentos, o “Relatório de Execução de Despesas de Exercícios Anteriores – Execução DEA”, com dados extraídos do Tesouro Gerencial em 29 de junho de 2018, em que se verificou que o montante empenhado com recursos da LOA 2018 foi de R\$ 7.580.459,26, com liquidação de R\$ 7.228.710,75 e pagamento de R\$ 7.209.847,38.

Posto isso, buscou-se verificar como o DNOCS procedeu ao acompanhamento da execução de seu orçamento no ano de 2017. Preliminarmente, com relação ao tema, convém trazer à colação algumas informações oriundas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, disponíveis no link https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/acompanhamento_orcamentario, a saber:

“O Orçamento Federal é um instrumento no qual são estipulados limites máximos às despesas da União. A esses limites financeiros estão atreladas metas de produção de bens e serviços. Para medir essa produção, na etapa qualitativa de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) são definidos produtos vinculados a ações orçamentárias e a planos orçamentários (POs). Em seguida, na etapa quantitativa da elaboração do PLOA os gestores definem metas também quantitativas a serem entregues durante o ano de cada um dos produtos, bem como os recursos financeiros necessários para a sua produção. Essas metas, tanto físicas como financeiras, são definitivamente estipuladas mediante a aprovação da Lei Orçamentária Anual e suas alterações.

O acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias provém da necessidade de mensurar a produção de bens e serviços ofertados à sociedade, representados pelos produtos das ações e dos POs. Para tal, são coletadas informações referentes à efetiva entrega dos produtos orçamentários. Também são coletadas análises do gestor quanto às razões para o atingimento das metas previstas na LOA ou, se houver divergência entre o previsto e o efetivamente realizado, os empecilhos ou limitações que possam ter causado a discrepância entre o planejado e o executado.

As informações geradas no processo subsidiam: o aperfeiçoamento das ações orçamentárias e, por consequência, o aprimoramento dos orçamentos dos respectivos órgãos setoriais; o processo decisório de alocação e realocação de recursos previstos na Lei Orçamentária Anual – LOA; o processo de monitoramento dos Planos Plurianuais; a elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República. ”

Da análise das informações contidas no Relatório de Gestão de 2017, tendo por finalidade confirmar se o DNOCS realiza o efetivo acompanhamento orçamentário e financeiro do seu orçamento anual, extraíram-se algumas ações orçamentárias relevantes das áreas finalísticas, conforme discriminação no quadro a seguir:

Quadro – Ações orçamentárias de áreas Finalísticas em relação à LOA 2017. (R\$1,00)

Ação/ Local.	LOA 2017	Meta LOA 2017	Crédito Atualizado	Meta Re-programada	Meta Realizada	Contido Bloqueado	Dotação Disponível	Restos a Pagar Inscritos
7K66/0029	10.114.306	92 projetos apoiados	10.114.306	92	0	1.907.593	8.206.713	8.057.985
212Z	4.079.779	12 unidades apoiadas	1.341.757	12	12	0,00	1.341.757	2.475
1N64	54.000.000	32% Execução Física	76.500.000	32%	22%	731.731	75.765.219	23.226.749



10DC	157.343.277	29% Execução Física	136.456,27 7	29%	12%	29.184.424	107.271.85 3	76.197.2 92
14LA	17.730.000	17% Execução Física	32.136.000	17%	5%	3.866.000	28.270.000	21.221.1 79

Fonte: Relatório de Gestão 2017.

Em análise aos dados apresentados no quadro retro, verificaram-se as seguintes situações:

1) a Ação/Localizador 7K66/0029 refere-se a “Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado no Estado da Bahia”, tendo sido objeto de várias alterações por emendas parlamentares (inclusão e exclusão), contudo a meta reprogramada continuou a mesma;

2) a Ação 212Z, que trata do “Apoio ao funcionamento de unidades de produção, à pesquisa, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação para a produção aquícola sustentável”, contempla 12 unidades apoiadas e teve o crédito orçamentário reduzido significativamente, contudo, a meta reprogramada continuou a mesma, e

3) as Ações 1N64 (Implantação da Adutora Pajeú nos Estados de Pernambuco e Paraíba), 10DC (Construção da Barragem Oiticica no Estado do Rio Grande do Norte) e 14LA (Construção da Barragem Ingazeira no Estado de Pernambuco) tiveram aumento ou redução do crédito orçamentário, contudo, as metas reprogramadas continuaram as mesmas.

Quanto à memória de cálculo das metas publicadas na LOA 2017, referente às Ações 1N64, 10DC e 14LA, bem como das metas realizadas, existe necessidade de sua demonstração a fim de se avaliar a consistência das informações e, em caso de incorreção dos dados apresentados, importante se faz discorrer sobre as inconsistências porventura existentes.

Causa

Falta de definição de responsabilidades para, após as alterações orçamentárias decorrentes de leis, decretos e portarias, efetuar a revisão das metas físicas de acordo com o orçamento disponível.

Manifestação da Unidade Examinada

No que concerne ao acompanhamento da execução orçamentária-financeira, a Chefe da Divisão de Planejamento e Orçamento informou, por meio do Despacho SEI/DNOCS nº 0081751, de 04 de junho de 2018, que:

“A reprogramação da execução física das ações pela Unidade Orçamentária, no caso, o DNOCS, ocorre em dois momentos semestrais: em julho e janeiro do ano subsequente à LOA, no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP quando é disponibilizada a “janela” “acompanhamento físico-financeiro do orçamento”.

Desta forma, considerando-se que historicamente, a liberação de limites orçamentários e financeiros no início de cada exercício, inclusive em obediência à Leis de Diretrizes Orçamentárias e Portarias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Desenvolvimento, se dá através de duodécimos, ou seja, as despesas consideradas de caráter inadiável podem ser executadas até o limite de um doze avos do valor previsto, multiplicado pelo número de meses decorridos e que nos últimos anos. Este valor, porém,



no exercício de 2017 foi decrescido para um dezoito avos, dificultando estabelecer reprogramação de meta física da ação no primeiro semestre devido, inclusive, ao fato da falta de liberação de limites orçamentários em conformidade com o cronograma planejado pela Diretoria responsável.

No segundo momento, esta reprogramação inexistiu, visto que, encerrado o exercício, torna-se desnecessária a reprogramação.

Com relação a ações provenientes de emendas parlamentares, no caso a ação 7K66, inclusive pelo fato de sua origem, as dificuldades de reprogramação de metas são maiores, tendo em vista que são negociadas em nível de Órgão Setorial ou das Casas Legislativas que originaram as emendas, além da dificuldade acima descrita.

No caso da ação 212Z, por tratar-se do apoio à produção de unidades de produção de pescado, ou seja, do funcionamento das Estações e Centros de Pesquisa em Aquicultura, reduzir o número de estações a serem mantidas significaria fechá-las.

Não sendo possível esta alternativa, que inclusive traria prejuízos significativos para a população da região, o DNOCS teve que mantê-las, apesar de com imensas restrições orçamentárias e financeiras que culminaram em grande dívida a ser paga através de Despesas com Exercícios Anteriores com recursos da LOA 2018;

Ação 10DC – Construção da Barragem Oiticica no Estado do Rio Grande do Norte: houve falha na digitação do arquivo, tendo em vista que, no momento em que foi elaborado o Relatório, somente foi informado o valor e a execução da emenda da Bancada do Rio Grande do Norte. Já conferimos todo o arquivo, corrigimos e enviamos por e-mail à CGU.

Com relação a apresentação de memórias de cálculo das ações 1N64, 10DC e 14LA, sugerimos encaminhar à Diretoria de Infraestrutura Hídrica.”

O Diretor de Infraestrutura Hídrica – Substituto apresentou, por meio do Despacho SEI/DNOCS nº 0093061, de 28 de junho de 2016, as seguintes informações:

“Com relação à memória de cálculo das metas publicadas na LOA 2017, não foram estabelecidos por esta Diretoria.

No tocante ao valor da meta realizada, os valores foram referentes ao avanço físico das obras no ano de 2017. As três obras estão incluídas no PAC e a previsão total de recursos para esses empreendimentos abrangem diversas atividades além das obras, tais como, desapropriação, reassentamento e ações ambientais decorrente das obras.

Ressalta-se que a implantação da Barragem Oiticica está sendo realizada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, havendo um Termo de Compromisso celebrado com aquele Governo Estadual, cabendo ao DNOCS o repasse de recursos mediante a prestação de contas e aprovação dos recursos anteriormente aplicados.

Devido ao fato dos recursos abrangerem diversas atividades, é possível estimar o percentual de conclusão do empreendimento por meio dos valores aplicados no ano de 2017 frente ao valor total previsto do empreendimento.

Como a Lei nº 4.320/64 prevê que o momento da execução efetiva da despesa se dá no momento da liquidação da despesa, considerando os valores totais dos empreendimentos aprovados pelo PAC e os valores liquidados no ano de 2017, chega-se nos seguintes valores:



<i>Ação</i>	<i>Valor do Empreendimento no PAC</i>	<i>Valor Liquidado (2017)</i>	<i>% de Execução do Empreendimento</i>
1N64	230.500.000,00	52.538.470,00	22,79
10DC	292.000.000,00	28.137.433,00	9,64
14LA	75.000.000,00	7.048.194,00	9,40

É importante ressaltar que, devido à existência de valores referentes a restos a pagar os valores de execução física das obras pode divergir dos valores liquidados, haja vista que, como já relatado anteriormente, esses englobam outras despesas relacionadas com a implantação, tais como, desapropriações, supervisão de obras, ações ambientais etc.”

Já no tocante à questão das despesas de exercícios anteriores, a Chefe da Divisão de Orçamento e Planejamento do DNOCS, por meio do Despacho SEI/DNOCS – 0102125, de 05 de julho de 2018, discorreu sobre o assunto:

“Como já tem sido comentado em várias ocasiões e por diversos agentes, uma das principais dificuldades da administração pública brasileira é a falta de continuidade em diversas ações, de forma que obras são iniciadas e paralisadas, inclusive por falta de continuidade na liberação de recursos orçamentários e financeiros e que muitas vezes, estas mudanças comprometem o planejamento, a programação, o controle e com isso, o desempenho das instituições responsáveis por estas ações, sejam elas obras, instalações, etc.

No caso específico do DNOCS em 2017 sofreu cancelamentos, contingenciamentos e limitações orçamentárias e financeiras, fato que provocou um acúmulo de despesas (inclusive operacionais e administrativas) inscritas e pagas em Exercícios Anteriores com orçamento de LOA 2018, situação ainda mais preocupante, tendo em vista que compromete a execução deste exercício.

Os cancelamentos, contingenciamentos ou a exiguidade na liberação de recursos orçamentários e financeiros ocorridos no exercício passado, comprometeram despesas com atividades correlatas ao patrimônio, serviços auxiliares, despesa com a manutenção dos edifícios, tais como limpeza e conservação predial, vigilância patrimonial, telefonia, envio de correspondências e malotes, fornecimento de energia elétrica, água e esgoto, pagamento de taxas e impostos, aquisição de combustíveis e materiais de expediente, dentre outras, além de despesas com a cobertura de deslocamentos de servidores, inclusive para fiscalização de contratos e convênios (passagens e diárias).

Além da área administrativa, a redução orçamentária afetou área de piscicultura, regularização fundiária, manutenção e operação dos Perímetros Públicos de Irrigação, dentre outras.

A título de exemplo, o orçamento inicial do DNOCS previsto para investimentos na Lei nº 13.414, de 10 janeiro de 2017, era de R\$ 360.565.488,00 (trezentos e sessenta milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil quatrocentos e oitenta e oito reais). Considerando alterações orçamentárias (inclusive cancelamentos) chegou ao final do exercício com redução de 21,82%, passando a R\$ 281.876.209,00 (duzentos e oitenta e um milhões, oitocentos e setenta e seis mil duzentos e nove reais), dos quais 15,41% contidos ou bloqueados pela SOF. Desta forma, o Departamento no final do exercício tinha disponíveis R\$ 238.433.520,00 (duzentos e trinta e oito milhões, quatrocentos e trinta e três mil quinhentos e vinte reais), ou seja, 66,13% do valor inicial de LOA.

No que diz respeito a custeio, ações como a 212Z (Piscicultura), sofreram cancelamento de 66,11%, 12OB (Transferência de Gestão de Perímetros Públicos de Irrigação) de



81,10%, de maneira que sobrecarregaram a ação 2000 (Administração da Unidade), além de estender despesas a ser pagas com recursos de LOA 2018 (Exercícios Anteriores).

Há que se ressaltar que a limitação orçamentária em qualquer das ações do DNOCS, trará dificuldades sobremaneira de cumprir suas atribuições regimentais e os compromissos a elas devidos e que a sustentabilidade do Departamento está na capacidade de responder, pronta e eficazmente, demandas oriundas dos diferentes segmentos no que diz respeito às suas atribuições regimentais e em sua área de atuação.”

Encaminhado o Relatório Preliminar por meio do Ofício nº 15850/2018/Regional/CE-CGU, de 17 de agosto de 2018, não houve manifestação adicional do DNOCS para este item.

Análise do Controle Interno

Sem sobra de dúvidas a crise fiscal por que passa o país afeta o desempenho dos órgãos públicos em virtude do contingenciamento, ainda mais forte que o usual, do orçamento, como foi o que aconteceu no exercício de 2017.

Porém, tem-se por opinião que essas dificuldades relatadas na manifestação da Divisão de Planejamento e Orçamento do DNOCS não impedem a reprogramação das metas, de molde a se fazer o acompanhamento orçamentário e financeiro de maneira mais adequada.

Pelo contrário, deveriam ser objeto de registro e menção para explicar e justificar as divergências entre a previsão e realização das entregas dos produtos orçamentários, em respeito aos princípios da transparência e prestação de contas, e como preconiza o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

A propósito, no exercício de 2017 identificaram-se várias alterações orçamentárias decorrentes de leis, decretos e portarias do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, envolvendo o DNOCS, as quais, embora tragam reprogramações, não foram objeto de estipulação de novas metas físicas.

Ante o não estabelecimento de reprogramação de metas físicas, a aferição da realização da meta fica prejudicada, deixando de fornecer aos gestores, servidores da autarquia e sociedade em geral, a demonstração da efetividade da mensuração da produção de bens e serviços ofertados, ou seja, a efetiva entrega dos produtos orçamentários.

Com efeito, em razão da não reprogramação das metas físicas, os indicadores de Eficiência - Eficiência em relação à meta na LOA (EFLOA) e Eficiência em relação à meta após a reprogramação (EFREP), e de Eficácia – Eficácia em relação à meta LOA (ECLOA) e Eficácia em relação à meta após a reprogramação (ECREP), os quais são calculados automaticamente pelo SIOP, estão incorretos, não se prestando como instrumento gerencial para o devido acompanhamento da execução física e financeira.

Com relação às despesas de exercícios anteriores, verifica-se que não se trata de fato isolado, haja vista que ano após ano o DNOCS não vem conseguindo honrar as despesas incorridas em determinado exercício com os seus fornecedores e prestadores de serviços, prejudicando sobremaneira os exercícios subsequentes, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela – Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, por Grupo de Despesas (R\$ 1,00)

Grupo de Despesas	Ano 2013	Ano 2014	Ano 2015	Ano 2016	Ano 2017
Pessoal	5.052.420	1.872.938	239.917	3.727.618	1.039.429



Outras Despesas Correntes	1.155.155	4.814.748	12.296.604	3.388.676	8.137.517
Investimentos	375.072	0	450.308	1.699	0
Total	6.582.647	6.687.686	12.986.829	7.117.993	9.176.946

Fonte: Relatório de Gestão dos Exercícios 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017.

Embora a situação não seja adequada, as informações apresentadas pela Chefe da Divisão de Orçamento e Planejamento são apropriadas, pois o contingenciamento e bloqueio de verbas orçamentárias têm prejudicado o cumprimento das atribuições regimentais do DNOCS, trazendo reflexos em seu desempenho institucional.

Contudo, reveste-se, a princípio, de gravidade a situação identificada no campo “Observação Nota Empenho” do “Relatório de Execução de Despesas de Exercícios Anteriores – Execução DEA” encaminhado, quanto à existência de realização de despesas em 2017 e respectivos pagamentos em 2018 sem cobertura contratual, no tocante à prestação de serviços de vigilância armada efetuada pela empresa SERVIARM Serviços de Vigilância Armada Ltda., CNPJ nº 09.451.280/0001-25, cujo exame das razões não foi feito em virtude de não se encontrar dentro do escopo de trabalho desta auditoria acordado com o TCU.

Quanto às informações prestadas pelo Diretor de Infraestrutura Hídrica – Substituto, quanto à memória de cálculo de metas físicas de obras do PAC realizadas, levando em consideração os valores totais dos empreendimentos aprovados e os valores liquidados no ano de 2017, é bastante razoável, haja vista que demonstra, com fidedignidade, o percentual de execução física durante o ano.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover a definição das responsabilidades para, em decorrência de alterações nos créditos da lei orçamentária anual, efetuar a revisão tempestiva das metas físicas, a fim de dar fidedignidade aos resultados e proporcionar confiabilidade aos indicadores orçamentários de eficiência e eficácia do SIOP.

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 MOVIMENTAÇÃO

3.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de adequabilidade da força de trabalho à disposição do DNOCS às respectivas atribuições institucionais.

Fato

O quantitativo da força de trabalho à disposição do DNOCS, conforme informação extraída do Siape, referente a dezembro/2017 e dezembro/2016, encontrava-se distribuído da seguinte forma:

Quadro - Força de Trabalho do DNOCS – em dezembro/2016 e dezembro/2017

Situação Funcional	2017	2016
Ativo Permanente	1.311	1.407
Requisitado	5	4
Nomeado Cargo Comissão	15	14
Exercício Descentralizado Carreira	19	21



Exercício Provisório	3	4
Exercício § 7º art. 93 - 8112	3	4
Total	1.356	1.454

Fonte: Siape, Transação GRCOSITCAR

Destacam-se as seguintes situações, com base nas informações apresentadas pela Autarquia em respostas a solicitações de auditoria e presentes no Relatório de Gestão do Exercício 2017, ou decorrentes de extrações do Siape:

a) redução do quantitativo, em 2017, de 98 servidores em cargos efetivos, apesar do retorno, ao DNOCS, de 15 servidores que se encontravam cedidos a outros órgãos.

Essa situação tem sido recorrente. Nos últimos dez anos, observa-se a redução de aproximadamente 30% dos servidores ativos, considerando que em dezembro/2007 a quantidade de ativos totalizava 1.878.

Essa diminuição é ocasionada pelas aposentadorias sem reposição de servidores, visto que o último concurso público, realizado em 2010, preencheu 82 vagas relativas à extinção de postos de trabalho terceirizados, dos quais apenas 64 permanecem no DNOCS.

Em agravante, destaque-se a ausência de normativo legal definindo a distribuição adequada de servidores, não constando, dessa forma, a lotação autorizada de servidores da Autarquia.

Ressalte-se, ainda, a inexistência de estudos específicos para identificar a necessidade de recomposição da força de trabalho do DNOCS, sendo avaliado pelo órgão que a simples comparação entre o quantitativo do quadro de pessoal existente no final dos anos 70, mais de oito mil servidores, já seria suficiente para apontar a criticidade da situação;

b) dos 1.341 servidores de carreira, 541 estão direcionados à área fim, ou seja, apenas 40% da força de trabalho está disponibilizada às atividades que correspondem às finalidades e objetivos precípuos do DNOCS, sendo informado que a inapropriada distribuição da força de trabalho, comparativamente entre as áreas fim e meio, é consequência principal da não recomposição adequada de pessoal, por meio de concursos públicos, ainda que a Autarquia tenha pleiteado, somente nos últimos cinco anos, cinco propostas sem que tenha tido aprovação para nenhuma delas.

Identificaram-se, no Relatório de Gestão, informações sobre atividades finalísticas prejudicadas em virtude da força de trabalho à disposição da Autarquia, conforme a seguir:

- no item “Descrição Sintética dos Objetivos do Exercício” relativamente ao Objetivo 1025 – Promover a disponibilidade de água para usos múltiplos, por meio da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de seus instrumentos – “... diante da insuficiência de servidores para acompanhar as obras e de recursos orçamentários e financeiros, algumas ações orçamentárias tiveram que ser sacrificadas para a realização de ações emergenciais, tais como a implantação de poços e cisternas, de Sistemas Simplificados de Abastecimento, construção de pequenas adutoras, dentre outra, através de Termos de Execução Descentralizada – TED (Destques), com recursos do orçamento do Ministério da Integração Nacional e da Agência Nacional de Águas – ANA.”;

- no item “Formas e Instrumentos de Monitoramento da Execução e Resultados dos Planos” – *“Alguns aspectos, no entanto, ainda se constituem como fraquezas a serem superadas pelo DNOCS, dentre as quais: as restrições de recursos humanos, orçamentários e financeiros; as limitações dos processos e dos instrumentos de gestão, de monitoramento e das ações executadas, dentre outras.”*;

- no item “Dificuldades no Desempenho Orçamentário – Análise geral” – *“Ressalte-se que a Autarquia continua com um quadro de pessoal reduzido, o que dificulta um melhor desempenho institucional, e que, apesar disso, não tem, até o momento, previsão de concurso.”*;

- no item “Fatores Intervenientes no Desempenho Orçamentário” – Na área Finalística: *“Possibilidade de paralisação das obras atividades em decorrência da inadequação na disponibilidade dos recursos materiais e frente insuficiência de servidores com perfil para determinados trabalhos;”*;

- no item “Informações sobre a Estrutura de Pessoal para Análise de Prestação de Contas” – *“A estrutura de pessoal que analisa as prestações de contas de recursos repassados às diversas entidades demonstra ainda uma grande deficiência nesta Autarquia. O número de fiscais disponíveis não é suficiente para atender a quantidade de convênios celebrados. Também não há recursos suficientes para que o acompanhamento da execução da obra in loco seja feita de forma satisfatória. Para a análise financeira, durante o ano de 2017, o Serviço de Contabilidade contou com apenas 3 servidores para a execução dessa atividade, o que impossibilitou efetuar a análise no prazo previsto na legislação.”*;

c) 955 servidores, correspondendo a 73% dos servidores ativos, já preencheram os requisitos exigidos para a aposentadoria e outros 274, até o final de 2019, também terão preenchidas as condições para a inativação, representando um total de 94% dos servidores que poderão, então, requerer suas aposentadorias, o que evidencia o risco de inviabilizar o cumprimento da missão da Autarquia, caso não haja autorização para recomposição da sua força de trabalho.

Informou-se, ainda, que dos atuais 1.311 servidores, 631 ocupam cargos já extintos, portanto, que não poderão mais ser preenchidos, o que representa 48% do total de servidores em atividade;

d) 68% dos servidores possui nível de escolaridade até o ensino médio e 32% têm formação superior, nestes últimos incluídos aqueles ocupantes de cargos efetivos de nível médio. Ocupantes de cargos de nível superior são apenas 195 servidores, o que representa 15% do total em atividade, sendo 92 em atividade meio e 103 nas atividades finalísticas da Instituição.

O baixo nível de escolaridade dos servidores foi avaliado, pela Autarquia, como um fator que tem dificultado a obtenção de melhores resultados, ainda que ações de capacitação tenham sido implementadas visando à qualificação para as atividades desempenhadas.

A questão mais aguda apontada pela Autarquia não se coloca exclusivamente na expressão numérica, mas no perfil desse contingente, o que evidencia a acentuada carência de pessoal qualificado no quadro da Instituição, dificultando o cumprimento de sua missão institucional de executor das políticas governamentais que fomentem o desenvolvimento do semiárido brasileiro;

e) 25 treinamentos relacionados às áreas técnica, operacional ou de gestão de pessoas foram realizados em 2017, com a participação de 239 servidores, sendo a grande maioria dos cursos direcionada às atividades da área meio da Autarquia, destacando-se, em especial, na quantidade de servidores capacitados, os cursos de “Sistema Eletrônico de Informações” e “Treinamento sobre a Utilização do Sistema de Controle Eletrônico de Ponto”, respectivamente, com 126 e 46 participantes.

Destaque-se a ausência de informações referentes a avaliações sobre o atendimento dos cursos realizados em 2017 à demanda para treinamento identificada pelo órgão; e

f) as despesas com pessoal relativas aos servidores de carreira vinculados à Autarquia totalizaram R\$ 158.449.362,02 no exercício 2017, ocorrendo uma diminuição de 2,25%, em comparação ao exercício 2016, cuja despesa totalizou R\$ 162.097.576,83.

Observa-se, no tocante às despesas com pessoal, que apesar da redução de 7% no quantitativo de servidores em cargos efetivos, as tabelas de vencimentos dos cargos do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE foram reajustadas, em janeiro de 2017, em 5,26%.

O Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas do DNOCS, mediante Despacho SEI 0057701, de 30 de abril de 2018, apresentou cópia das principais peças do Processo nº 59400.003883/2015-34, que contém as providências adotadas pela Autarquia para o dimensionamento da sua força de trabalho, sendo informado que, de início, buscou-se a contratação de uma instituição para realização de estudo que possibilitasse a identificação da real necessidade de pessoal, tanto em relação a servidores efetivos quanto à terceirização de mão de obra, o que resultou, por ocasião da análise jurídica de minuta do edital de licitação efetuada pela Procuradoria Federal junto ao DNOCS, na emissão da Nota nº 00022/2016/CAJ/PF-DNOCS/PGF/AGU, de 1º de fevereiro de 2016, que assim dispôs:

"[...]

23. *Por outro lado, eventuais produtos de uma consultoria privada, com dispêndio de recursos públicos, seriam imprestáveis para os fins a que se destinam, caso não seja utilizada em tais levantamentos a atual metodologia que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão adota como parâmetro.*

24. *Ante o exposto, opino pela **impossibilidade jurídica** de licitação de consultoria privada "destinada a efetuar o levantamento das necessidades de recomposição da força de trabalho do DNOCS, bem como das atividades passíveis de terceirização, à luz da legislação vigente"*

25. *Por fim, para que se alcancem os objetivos pretendidos no Termo de Referência, no tocante à obtenção de metodologia adequada para elaboração do planejamento e dimensionamento da força de trabalho do DNOCS (quantidade e perfil), recomendo aos Gestores que solicitem as orientações técnicas da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão."*

O Diretor Geral do DNOCS, por meio do Ofício nº 593/DG/DGP, de 16 de outubro de 2017, solicitou ao Ministro da Integração Nacional a intercessão junto "ao Ministério do Planejamento e Desenvolvimento para solicitar, à luz do que estabelece o Decreto nº 9.035, de 20/04/2017, orientações técnicas que possam dar suporte ao adequado planejamento e dimensionamento da força de trabalho desta Autarquia", e que o pedido "tem por finalidade atender a recomendação contida na NOTA Nº 00022/2016/CAJ/PF-DNOCS/PGF/AGU, emitida no bojo do Processo nº 59400.003883/2015-34, que trata do Relatório de Auditoria de Contas nº 201503422."

Ressalte-se, entretanto, o tempo decorrido entre as emissões da Nota nº 00022/2016/CAJ/PF-DNOCS/PGF/AGU e do Ofício nº 593/DG/DGP, para a solicitação de orientações técnicas ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Acrescente-se que, conforme informado mediante o Despacho SEI 0057701, foi gerado no âmbito do Ministério da Integração Nacional o Processo nº 59204.007568/2017-64, ainda pendente de manifestação daquela Pasta.

Relativamente ao dimensionamento da força de trabalho nos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC, o Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, mediante a Portaria nº 477, de 27 de dezembro de 2017, estabeleceu critérios e procedimentos para a priorização da implantação do modelo referencial de gestão do dimensionamento da força de trabalho disponibilizado por aquele Ministério a esses órgãos e entidades.

Destaque-se, todavia, que apesar do art. 2º da citada Portaria nº 477 estabelecer que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão disponibilizará aos órgãos e entidades integrantes do SIPEC, mediante solicitação, modelo referencial de gestão do dimensionamento da força de trabalho, o DNOCS, até o encerramento dos trabalhos em campo desta auditoria, não havia procedido a esse pedido.

Oportuno salientar que o Tribunal de Contas da União, mediante o item 1.8.2 do Acórdão de Relação nº 3836/2017 – 1ª Câmara, ao julgar o processo de prestação de contas da Autarquia do exercício 2015, recomendou *“ao Ministério da Integração Nacional, como órgão supervisor do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, com a colaboração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República, no sentido de efetuar os estudos e envidar os esforços necessários visando redefinir os papéis e a estratégia governamental para o DNOCS, com a consequente disponibilização dos meios e recursos necessários para sua plena atuação dentro do modelo a ser definido, visto que tal entidade encontra-se em estado de inanição administrativa, sujeita a riscos, falhas e frustrações de toda espécie no desempenho de seu papel como entidade responsável pela execução da política do governo federal no que se refere ao beneficiamento de áreas e obras de proteção contra as secas e inundações; à irrigação; e à radicação de população em comunidades de irrigantes ou em áreas especiais.”*

O Diretor Geral Substituto, mediante a Portaria nº 43, de 31 de janeiro de 2017, aprovou o Regimento Interno do DNOCS em consonância com o estabelecido no artigo 6º do Decreto nº 8.895, de 3 de novembro de 2016, detalhando a estrutura organizacional da Autarquia, bem como definindo as competências das respectivas unidades administrativas integrantes da sua Estrutura Regimental.

Observando as competências definidas no citado Regimento Interno, selecionaram-se, para avaliação da adequabilidade da força de trabalho frente às suas atribuições, as áreas “Serviço de Execução e Segurança de Obras” e “Serviço de Pagamento de Pessoal”, considerando, respectivamente, a relevância das atividades para a missão institucional do DNOCS e a representatividade da folha de pagamento no orçamento da Autarquia.

Evidencia-se, mediante informações apresentadas pelos Chefes do Serviço de Execução e Segurança de Obras e da Divisão de Gestão de Pessoas, que a força de trabalho alocada nas áreas selecionadas não se encontra adequada e suficiente frente às atribuições institucionais, conforme a seguir:

I - no “Serviço de Execução e Segurança de Obras”



a) dos oito servidores lotados na área, somente três ocupam cargos de nível superior, sendo dois engenheiros e um engenheiro agrônomo. Dessa forma, os trabalhos são executados, em sua maior parte, por servidores de cargos diversos, e não por engenheiros. Na avaliação da respectiva Chefia, seria necessário pelo menos mais dois engenheiros civis, um engenheiro mecânico e um geólogo;

b) as atividades a seguir relacionadas, previstas nos incisos IX a XIV do art. 49 do Regimento Interno, não estão sendo executadas por falta de profissional habilitado (geólogo):

IX - realizar estudos hidrogeológicos de identificação do potencial dos aquíferos subterrâneos e elaborar projetos para o seu aproveitamento com vistas ao atendimento das demandas difusas em áreas carentes;

X - incrementar o aproveitamento do excedente de água de poços públicos, através da elaboração de projetos, visando promover ações de arranjos produtivos locais;

XI - acompanhar e orientar a operação dos sistemas de dessalinização, bem como elaborar projetos de aproveitamento dos resíduos sólidos resultantes;

XII - elaborar e revisar normas de procedimentos para construção de poços tubulares profundos;

XIII - analisar projetos com vistas à execução e/ou contratação de obras e serviços de engenharia, de conformidade com a legislação pertinente e critérios estabelecidos nas normas de procedimento para construção de poços públicos; e

XIV - realizar o controle de quantidade e qualidade dos comboios perfuratriz e manter cadastro de informações sobre as atividades de engenharia desenvolvidas pela autarquia;

c) a qualificação da força de trabalho não é adequada e suficiente, considerando que as atribuições institucionais estão sendo desempenhadas por profissionais que não detém oficialmente cargo de engenheiro; e

d) não foram realizados por servidores lotados na área, à exceção do curso EAD para implantação do SEI, cursos ou treinamentos técnicos no ano de 2017.

II – no “Serviço de Pagamento de Pessoal”

a) a Unidade conta com cinco servidores, com apenas um ocupando cargo de nível superior, Administrador, sendo que três servidores ocupam cargos já extintos, os quais, por limitações de grau de escolaridade, executam funções de apoio de baixa ou nenhuma complexidade.

Acrescente-se que apenas um dos membros da Equipe ainda não implementou as condições para aposentadoria, sendo avaliado, pela respectiva Chefia, o alto risco de colapso na execução das atividades da Unidade, caso não haja, urgentemente, recomposição da Equipe, ressaltando que já se esgotaram as tratativas, em relação a eventuais remanejamentos de servidores, tendo em vista que a falta de pessoal qualificado e em número suficiente é igualmente preocupante nas demais Equipes da Divisão.

O Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas citou, como exemplo a Unidade de Legislação, “*composta por apenas 4 servidores, todos ocupantes de cargos de nível médio, 3 deles*



em condições de aposentadoria e onde são tratadas as demandas procedentes do contencioso judicial, muitas delas atendidas intempestivamente exatamente pelo volume e complexidade dos casos, que ficam sob a responsabilidade do chefe da Unidade, pelas mesmas razões de limitações existentes no Serviço de Pagamento de Pessoal.”;

b) quanto ao adequado dimensionamento da força de trabalho, conforme informado pela respectiva Chefia, *“basta que se compare o volume de atribuições e competências estabelecidas no Regimento Interno com a quantidade e perfil dos atuais componentes, para concluir pela urgente necessidade de recomposição da Equipe, sacrificada com sobrecarga de trabalho, pondo em risco não só apenas o atendimento tempestivo das várias demandas, como também alargando a possibilidade de erros materiais que possam eventualmente ocorrer, em uma ou outra ação.”;*

c) apesar da situação deficitária da força de trabalho, foi informado, pela respectiva Chefia, que todas as atividades da área foram executadas, especialmente aquelas de acompanhamento, alimentação e homologação da folha de pagamento como um todo, ficando comprometida, em termos de celeridade, aquelas atividades de maior complexidade, como é o caso das reposições ao erário, saneamento de trilhas de pessoal e revisão da forma de cálculo da absorção da VPNI da Lei nº 12.716/2012, que poderiam ter maior agilidade na sua condução, não fosse as deficiências apontadas;

d) na estrutura do Serviço de Pagamento de Pessoal consta uma Função Comissionada do Poder Executivo de nível 101.1 e uma Função Gratificada FG-1, sendo avaliado, pela respectiva Chefia, que *“há não só insuficiências de cargos em comissão como também a incompatibilidade do nível remuneratório, frente às responsabilidades e nível de complexidade das atividades ali exercidas (art. 33 do Regimento Interno)”;*

e) relativamente à qualificação da força de trabalho, foi informado, pela respectiva Chefia, limitações em parte dos componentes da Equipe, em razão do grau de escolaridade, o que tem dificultado a realização de ações de capacitação para execução daquelas atividades que exigem qualificação compatível com suas complexidades. Ressaltou a existência de apenas uma servidora com formação superior na Unidade, a única com qualificação adequada e compatível para o desempenho desse tipo de atividade; e

f) no exercício de 2017 não foi realizado nenhum evento, relativo a cursos ou treinamentos, específico para servidores da Unidade, sendo informado, pela respectiva Chefia, que dada a escassez de recursos orçamentários e financeiros, como todo ano ocorre, há limitações na realização de eventos de capacitação.

Causa

Ausência de reposição, mediante a realização de concursos públicos, de servidores que se aposentam, agravada pela inexistência de estudos específicos para a identificação da necessidade de recomposição da força de trabalho.

Morosidade na adoção de providências relativas à obtenção de metodologia adequada para elaboração do planejamento e dimensionamento da força de trabalho.

Carência de pessoal qualificado, dificultando o cumprimento da missão institucional da Autarquia.

Manifestação da Unidade Examinada

O Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas, mediante Despacho SEI 0079498, de 28 de maio de 2018, justificou, no tocante ao grande tempo decorrido entre as emissões da Nota nº 00022/2016/CAJ/PF-DNOCS/PGF/AGU, de 1º de fevereiro de 2016, da Procuradoria Federal Junto ao DNOCS, e do Ofício nº 593/DG/DGP, de 16 de outubro de 2017, do Diretor Geral, para a solicitação de orientações técnicas ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que pudessem dar suporte ao adequado planejamento e dimensionamento da força de trabalho da Autarquia, o seguinte:

“Por ocasião da emissão da Nota nº 00022/2016/CAJ/PF-DNOCS/PGF/AGU, de 01/02/2016, a então CRH/DNOCS manteve contato telefônico com a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, visando obter detalhes sobre o encaminhamento do pedido de dimensionamento recomendado pela PF/DNOCS. Naquele momento, a SEGEP informou que o DNOCS aguardasse as orientações que seriam divulgadas sobre o tema, o que justifica a demora no envio do Ofício nº 593/DG/DGP, de 16/10/2018 (sic). Essas orientações de fato foram emitidas somente em 27/12/2017, através da Portaria nº 477/MPDG, disciplinada pelo Ofício Circular nº 175, de 02/05/2018.”

Relativamente à ausência de solicitação de modelo referencial de gestão do dimensionamento da força de trabalho, previsto no art. 2º da Portaria nº 477/2017 do Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas, mediante Despacho SEI 0079498, de 28 de maio de 2018, informou que:

“Com a realização do Seminário de Gestão de Pessoas Sobre o Dimensionamento da Força de Trabalho no Serviço Público, que acontecerá no dia 21/06/2018, a ser ministrado na ENAP pelo MPDG, conforme correspondência eletrônica em anexo, o DNOCS entende ser razoável o envio do pedido de modelo referencial de gestão do dimensionamento de sua força de trabalho, após sua participação no mencionado evento, de modo a colher maiores subsídios para a sua adequada elaboração.”

Foi apresentado, em anexo ao citado despacho SEI, e-mail da Escola Nacional de Administração Pública, Enap, de 08 de maio de 2018, que informa sobre o “Seminário de Gestão de Pessoas Sobre Dimensionamento da Força de Trabalho no Serviço Público” no dia 21 de junho de 2018, constando que no referido evento serão apresentados e esclarecidos os requisitos, objetivos e resultados de processos de Dimensionamento da Força de Trabalho em organizações públicas federais.

Posteriormente, mediante o Ofício nº 67/AUDI, de 27 de agosto de 2018, referente manifestação ao Relatório Preliminar nº 201800799, foi apresentado despacho do Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas, datado de 24 de agosto de 2018, que informa o envio do Ofício nº 406/DG, de 31 de julho de 2018, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, solicitando a disponibilização de modelo referencial de gestão do dimensionamento da força de trabalho para o DNOCS, considerando as disposições da citada Portaria nº 477/2017.

O Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas acrescentou, ainda, que diligências por parte do DNOCS serão feitas junto ao Ministério da Integração Nacional, no sentido de reforçar tal solicitação.

Os demais aspectos da manifestação limitaram-se às recomendações que foram formuladas no Relatório Preliminar, cuja análise será feita em sede de Plano de Providências, no sistema Monitor da CGU.



Análise do Controle Interno

De há muito a CGU vem apontando de maneira clara e expressa o problema da força de trabalho do DNOCS para as autoridades do governo federal que têm poder de decisão e, portanto, podem resolver a questão.

Reconhecendo a procedência da atuação da CGU no caso concreto, o TCU também recomendou na mesma linha por ocasião do julgamento da prestação de contas do ano de 2015, conforme menção feita ao subitem 1.8.2. do Acórdão nº 3836/2017 - 1ª Câmara na análise inicial deste achado de auditoria

Porém, verifica-se que o DNOCS ainda não dispõe de estudos para identificar, por meio de critérios técnicos e objetivos, o adequado dimensionamento de seu quadro de servidores, no que diz respeito ao quantitativo, parâmetros de lotação e qualificação necessária para desempenho das atividades, frente aos objetivos, metas e estratégias da Autarquia.

A avaliação da Autarquia, baseada na simples comparação entre o quantitativo do quadro de pessoal existente no final dos anos setenta, que chegava a mais de oito mil servidores efetivos, com os dias atuais - em abril/2018 eram 1.263 – não é suficiente, por si só, para apontar a criticidade da situação do DNOCS e sensibilizar as autoridades do Ministério da Integração Nacional, pasta supervisora, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda e Casa Civil da Presidência da República.

Nos últimos quarenta anos, ocorreram alterações substanciais no modelo de atuação da instituição. Se nos idos dos anos setenta o DNOCS fazia a execução direta de suas obras, com o passar do tempo esta realidade foi se modificando, de modo que as obras passaram a ser executadas por empresas contratadas.

Paralelo a isso vieram os avanços tecnológicos. A tecnologia da informação alterou profundamente os processos de trabalho, afetando a forma e a natureza das atividades executadas por servidores.

Todos esses aspectos, sem prejuízo de outros, deixam evidente que a solução dos problemas de recursos humanos do DNOCS, em quantidade e qualidade adequados, passa por análises mais profundas para subsidiar a tomada de decisão por parte daquelas autoridades ministeriais.

Aliás, corrobora a necessidade de avaliar o impacto dessas mudanças a informação apresentada no próprio Relatório de Gestão do DNOCS, de que *“Há uma grande dificuldade quanto ao perfil da força de trabalho necessário ao fiel cumprimento de suas atribuições regimentais, visto que sua composição atual é, em grande parte, de servidores remanescentes das antigas Tabelas Especial e Emergencial, contratados no início da década de 1980 para o atendimento de demandas específicas daquela época, como por exemplo, para a execução direta de obras de infraestrutura hídrica e de irrigação, e que já não espelham a real necessidade de mão de obra da Autarquia, frente à evolução tecnológica e à incorporação de novas atribuições que foram cometidas ao DNOCS.”*

Porém, em um cenário que se agrava a cada ano, urge a necessidade de deslinde dessa situação. É bom repisar que até 2019, 94% dos servidores ativos poderão requerer suas aposentadorias, constituindo-se em risco elevado de inviabilizar o cumprimento da missão do DNOCS.



Nesse cenário e naquilo que está sob a gestão exclusiva dos responsáveis pela Autarquia, tem-se por opinião que as medidas adotadas não se mostraram tempestivas, visto que, apesar de a Procuradoria Federal junto ao DNOCS ter recomendado desde 1º de fevereiro de 2016, nos termos da Nota nº 00022/2016/CAJ/PF-DNOCS/PGF/AGU, providências para a obtenção, junto ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de orientações técnicas quanto à metodologia adequada para elaboração do planejamento e dimensionamento da força de trabalho do DNOCS, somente em 16 de outubro de 2017, o Diretor Geral do DNOCS, por meio do Ofício nº 593/DG/DGP, solicitou ao Ministro da Integração Nacional a intercessão junto ao Ministério do Planejamento e Desenvolvimento sobre o assunto.

Destaque-se, ainda, que a solicitação à Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de modelo referencial de gestão do dimensionamento da força de trabalho, conforme previsão no art. 2º da Portaria nº 477, de 27 de dezembro de 2017, somente foi efetuada pelo DNOCS em 31 de julho de 2018, mediante Ofício nº 406/DG.

Apenas a título de ilustração, nas duas áreas selecionadas para avaliação - “Serviço de Execução e Segurança de Obras” e “Serviço de Pagamento de Pessoal” – evidencia-se que a ausência de adequabilidade do respectivo quantitativo de servidores impacta nas competências regimentais atribuídas às referidas áreas, seja pela ausência de cumprimento de atividades estabelecidas no respectivo regimento interno, ou pelo comprometimento, em termos de celeridade, de atividades de maior complexidade.

Oportuno destacar que o comprometimento de atividades nas áreas de Execução e Segurança de Obras e de Pagamento de Pessoal representa potencial risco à consecução dos objetivos organizacionais, considerando que a primeira área detém atribuições, entre outras, de acompanhar e orientar as unidades regionais nas ações de fiscalização das obras em execução; promover o acompanhamento das condições de segurança e manutenção das obras de infraestrutura hídrica; orientar e acompanhar os serviços de manutenção preventiva e corretiva dos sistemas hídricos implantados pela autarquia, e a segunda área cuida de uma folha de pagamento com quase 13.000 pessoas, entre ativos, aposentados e pensionistas, cujas despesas com pessoal totalizaram R\$ 722.303.302,99, no exercício de 2017.

Ressalte-se, relativamente à Divisão de Gestão de Pessoas, a qual o Serviço de Pagamento de Pessoal está subordinado, que a falta de pessoal qualificado e em número suficiente é igualmente preocupante nas demais Equipes da Divisão, conforme informado pela respectiva Chefia, sendo identificadas, por ocasião desta Auditoria, falhas em registros na folha de pagamento referentes a vantagens judiciais, estimando-se um prejuízo mensal de mais de seiscentos mil reais, corroborando a necessidade de prover, aquela Divisão, de recursos humanos adequados ao seu desempenho institucional.

Recomendações:

Recomendação 1: Manter diligências junto aos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Integração Nacional com vistas à disponibilização mais célere possível do modelo referencial de gestão do dimensionamento da força de trabalho adequada às necessidades institucionais do DNOCS, dado o iminente processo de esvaziamento de pessoal da Autarquia por aposentadoria.

Recomendação 2: Certificar que as competências regimentais atribuídas às áreas do DNOCS sejam cumpridas, em especial, as que impactam diretamente o atingimento dos objetivos organizacionais, procedendo, caso necessário, ao remanejamento de servidores



e à otimização de processos e rotinas de trabalho para viabilizar a execução de forma satisfatória das atividades desempenhadas.

Recomendação 3: Buscar, junto ao Ministério da Integração Nacional, as providências adotadas para o cumprimento da recomendação expedida pelo Tribunal de Contas da União, mediante o item 1.8.2 do Acórdão de Relação nº 3836/2017 - 1ª Câmara, para que aquele Ministério efetue os estudos e envide os esforços necessários visando redefinir os papéis e a estratégia governamental para o DNOCS, com a consequente disponibilização dos meios e recursos necessários para sua plena atuação dentro do modelo a ser definido.

3.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

3.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

3.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Pagamento da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 a servidores ocupantes de cargos de nível auxiliar em desacordo com o estabelecido na legislação, estimando-se, na amostra realizada, o valor indevido de R\$ 192.766,25, no Exercício 2017.

Fato

Identificou-se, cotejando dados extraídos do Siape, referentes a aposentados e/ou instituidores de pensão de nível auxiliar nos cargos de auxiliar operacional de agropecuária, auxiliar operacional em agropecuária e auxiliar operacional de serviços diversos, constar nas fichas financeiras de abril/2018, de 97 inativos, as rubricas 82836 ou 82838 referentes à VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012.

O art. 14 da Lei nº 12.716/2012 dispõe que “*A Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI de que trata o art. 9º da Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2006, a partir de 1º de fevereiro de 2012, será devida nos percentuais de 100% (cem por cento) para os ocupantes de cargos de nível superior e de 70% (setenta por cento) para os ocupantes de cargos de nível intermediário, incidentes sobre o vencimento básico do respectivo padrão em que o servidor encontrava-se posicionado em 1º de fevereiro de 2012*”, não constando, portanto, previsão para o pagamento da referida VPNI a ocupantes de cargos de nível auxiliar.

Além da vantagem da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 mediante as rubricas administrativas 82836 ou 82838, constatou-se, ainda, que onze, dos 97 inativos, percebem o complemento da citada VPNI por meio de rubricas judiciais (10289, 15466 ou 01606).

Destaque-se, conforme parágrafo único do art. 14 da Lei nº 12.716/2012, que “*A VPNI de que trata o caput deste artigo não servirá de base de cálculo para nenhuma outra vantagem ou gratificação e será gradativamente absorvida por ocasião do desenvolvimento no cargo por progressão ou promoção ordinária ou extraordinária, da reorganização ou da reestruturação dos cargos ou das remunerações previstas na Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2003, da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza e estará sujeita exclusivamente à atualização decorrente de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais*”.

Nos termos relatados, o pagamento da citada VPNI, a partir de 2012, aos servidores da amostra realizada, gerou um desembolso indevido de R\$ 2.405.679,30, conforme mostra a tabela a seguir:



Tabela – Pagamento indevido de VPNI para ocupantes de cargos de nível auxiliar –

Rubrica	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 *
82838 – aposent.	144.008,25	282.344,41	209.810,04	173.287,59	146.727,62	62.247,58	23.579,80
10289 – aposent.	-	-	7.521,43	14.327,02	19.271,83	31.547,21	12.051,00
82836/ 82838 Inst. Pensão	184.245,49	328.201,69	241.639,46	194.120,60	165.095,41	75.458,08	28.495,05
15466/ 01606 Benef. Pens.	-	-	5.071,63	10.748,69	13.107,99	23.513,38	9.258,05
Totais	328.253,74	610.546,10	464.042,56	392.483,90	344.202,85	192.766,25	73.383,90

Fonte: Fichas Financeiras extraídas do Siape

(*) até maio/2018.

Causa

Controles implementados pela Autarquia insuficientes para garantir que vantagens relativas à remuneração de pessoal lançadas no Siape estejam respaldadas pela legislação vigente, bem como para identificar e evitar, por ocasião de migração de rubricas, que inconsistências atinentes a pagamentos anteriormente realizados tenham continuidade.

Manifestação da Unidade Examinada

O Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas do DNOCS informou o seguinte, mediante Despacho SEI nº 0068481, de 11 de maio de 2018:

“1. A VPNI de que trata a Lei nº 12.716 é originária da complementação salarial instituída pelo Decreto-lei nº 2.438/88, que contemplou todos os servidores que, em 31/12/1987, integravam o Quadro de Pessoal do DNOCS, conforme a seguir transcrito:

Art. 1º As Gratificações de Atividade Técnico-Administrativa e pelo Desempenho de Função Essencial à Prestação Jurisdicional, percebidas pelos servidores de nível superior, a Gratificação pelo Desempenho de Atividade de Apoio, percebida pelos de nível médio, e a complementação salarial a que fazem jus os servidores do Departamento Nacional de Obras e Saneamento e do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas continuarão a ser pagas àqueles que as percebiam, cumulativamente, em 31 de dezembro de 1987.

Até então, só existiam na estrutura do Plano de Classificação de Cargos do DNOCS (Lei nº 5.645/70), apenas os integrantes de cargos de nível superior e de nível médio, situação que foi alterada pela Lei nº 7.923/79 [sic], quando o nível médio foi dividido em Nível Intermediário e Nível Auxiliar, posicionando os ocupantes dos respectivos cargos de conformidade com a escolaridade exigida para ingresso em cada cargo.

Posteriormente, após controvérsias geradas com a incorporação da referida vantagem pela mesma Lei nº 7.923/79 [sic], o que gerou inúmeras ações judiciais sobre o tema, foi publicada a Lei nº 11.314/06, que em seu art. 9º, § 1º, assim estabeleceu:

9º O valor da complementação salarial de que trata o Decreto-Lei nº 2.438, de 26 de maio de 1988, continuará sendo paga aos servidores do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, na forma de vantagem pessoal nominalmente identificada.



§ 1º A vantagem pessoal nominalmente identificada de que trata o caput deste artigo será calculada sobre o vencimento básico da classe e padrão em que o servidor esteja posicionado, nos percentuais de 100% (cem por cento) para os ocupantes de cargos de nível superior e de 70% (setenta por cento) para os de nível médio, e não servirá de base de cálculo para nenhuma outra vantagem ou gratificação.

Convém frisar as justificativas contidas nos arts. 19, 20, 21, 22 e 23 da Exposição de Motivos da Lei nº 11.314/06, abaixo transcritos, para reforçar o entendimento de que a intenção desse dispositivo foi de assegurar o pagamento da gratificação, indistintamente, a todos os servidores amparados pelo Decreto-lei nº 2.438/88:

19. O art. 9º visa restabelecer o pagamento da complementação salarial instituída pelo Decreto-Lei nº 2.438, de 26 de maio de 1988, para os servidores do Dnocs. Sobre essa complementação salarial, é necessário esclarecer que o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS foi autorizado a conceder a seus servidos, em caráter emergencial, a denominada vantagem "Diferença de Remuneração", por meio de despacho do Presidente da República, exarado na Exposição de Motivos nº 232-DASP, de 23 de agosto de 1979, publicada no Diário oficial da União de 10 de outubro de 1979, com o objetivo de conter evasão de técnicos especializados, sob a alegação de desigualdade salarial existente à época entre o serviço público e a iniciativa privada, que estava comprometendo a condução de programas e projetos a cargo do órgão, além de dificultar a contratação de novos especialistas.

20. Assim, por Ato do Diretor Geral do Dnocs, a diferença de remuneração era paga no percentual de cem por cento do valor do vencimento básico para os servidores de nível superior e de setenta por cento para os servidores de nível médio, calculada sobre a referência em que se encontravam posicionados os servidores.

21. A mencionada vantagem, sob o título de "Complementação Salarial", passou a ter previsão em texto legal com a edição do decreto-Lei nº 2.438, de 26 de maio de 1988.

22. Posteriormente, nos termos do inciso XXXII, do § 3º do art. 2º da Medida Provisória nº 106, de 1989, convertida na Lei nº 7.923, de 12 de dezembro de 1989, a referida gratificação passou a ser paga como vantagem pessoal até julho de 2005, quando restou suspenso o pagamento da parcela em atendimento à recomendação do Tribunal de Contas da União.

23. Nesse sentido, a proposta visa a evitar a súbita redução de valor remuneratório dos servidores do Dnos, assim como controvérsia sobre a restituição do já pago, assegurando-se o pagamento da complementação salarial sob a forma de vantagem pessoal nominalmente identificada.

Assim, pode-se concluir que todos os dispositivos antes citados tiveram o mesmo objetivo: o de resguardar o direito ao pagamento da gratificação sem distinção nenhuma entre servidores do mesmo nível, e que, por tal razão, esta Unidade de Gestão de Pessoas não atentou para a omissão de amparo no texto do artigo 14 da Lei nº 12.716/12, aos servidores vinculados ao nível auxiliar. Na ocasião da implementação dos procedimentos de inclusão no Sistema Siape, foi feita apenas a migração das rubricas anteriores de cada servidor (ativo, aposentado e instituidor de pensão), para as correspondentes novas rubricas criadas para a nova lei.



Quanto a outros servidores do nível auxiliar que estejam na mesma situação, além dos já relacionados na SA originária desta demanda, a DGP/DNOCS está providenciando a identificação para adoção dos procedimentos que o caso requer.”

Posteriormente, o Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas do DNOCS, informou, mediante Despacho SEI nº 0079498, de 28 de maio de 2018, que “foi instituído o Processo nº 59400.003977/2018-56, através do qual estão sendo adotados os procedimentos relacionados a exclusão da VPNI de que trata o art. 14 da Lei nº 12.716/12, da folha de pagamento de todos os servidores e pensionistas integrantes do Nível Auxiliar. A exclusão será precedida dos procedimentos previstos na Orientação Normativa nº 04/2017-MPOG.”

Após o envio do Relatório Preliminar ao DNOCS por meio do Ofício nº 15850/2018/Regional/CE-CGU, de 17 de agosto de 2018, o Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas apresentou manifestação por intermédio de despacho, datado de 24 de agosto de 2018, a qual se ateve apenas às recomendações que foram formuladas, cuja análise será feita em sede de Plano de Providências, no sistema Monitor da CGU.

Análise do Controle Interno

Em que pese a justificativa da Autarquia, de que a VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 teve origem na complementação salarial instituída pelo Decreto-lei nº 2.438/1988, contemplando todos os servidores que, em 31 de dezembro de 1987, integravam o Quadro de Pessoal do DNOCS, e que até a edição da Lei nº 7.923/1989 não existia, na respectiva estrutura de cargos, Nível Auxiliar, e ainda, que a Exposição de Motivos da Lei nº 11.314/2006 reforçou o entendimento de que a intenção desse dispositivo foi assegurar o pagamento da gratificação, indistintamente, a todos os servidores amparados pelo Decreto-lei nº 2.438/1988, evidencia-se que o art. 14 da Lei nº 12.716/2012 estabelece de forma clara que a referida VPNI será devida a servidores ocupantes de cargos de nível superior e de nível intermediário, sem previsão, no citado normativo, para o pagamento a ocupantes de cargos de nível auxiliar.

Ressalte-se, ainda, que mediante amostra aleatória de 150 aposentados ou instituidores de pensão que percebem a rubrica 82704, referente à vantagem da Gratificação Específica de Atividades Auxiliares do PGPE - GEAAPGPE, devida aos ocupantes dos cargos de provimento efetivo de nível auxiliar pertencentes ao Plano Geral de Cargos do Poder Executivo, conforme art. 7º-B da Lei nº 11.784/2008, identificou-se, por meio das respectivas fichas financeiras, que apenas 19 recebem a rubrica 82838, relativa à VPNI do art.14 da Lei nº 12716/2012.

Desses 19 inativos, destaque-se que dois aposentados, um no cargo de Auxiliar de Artífice e o outro no cargo de Artífice de Mecânica, não se encontram entre os 97 inativos anteriormente relacionados.

A implantação da VPNI de que trata o art. 14 da Lei nº 12.716/2012 na folha de pagamento de apenas alguns servidores ocupantes de cargos de nível auxiliar demonstra a impropriedade da justificativa apresentada, pela Autarquia, de “*que todos os dispositivos antes citados tiveram o mesmo objetivo: o de resguardar o direito ao pagamento da gratificação sem distinção nenhuma entre servidores do mesmo nível, e que, por tal razão, esta Unidade de Gestão de Pessoas não atentou para a omissão de amparo no texto do artigo 14 da Lei nº 12.716/12, aos servidores vinculados ao nível auxiliar*”.

Observa-se que essa situação evidencia falhas nos procedimentos relativos ao lançamento de vantagens na folha de pagamento do órgão, haja vista que tais registros devem estar devidamente respaldados na legislação. Ademais, revela a insuficiência de controles que permitam identificar pagamentos divergentes entre servidores do mesmo padrão de vencimentos.

Assim, os pagamentos efetuados a servidores e pensionistas integrantes do Nível Auxiliar não tiveram respaldo na citada Lei nº 12.716/2012, gerando relativamente aos 97 inativos nos cargos de auxiliar operacional de agropecuária, auxiliar operacional em agropecuária e auxiliar operacional de serviços diversos uma despesa indevida de R\$ 2.405.679,30 entre 2012 e 2018, sendo R\$ 192.766,25 no exercício de 2017.

Oportuno destacar a identificação, na análise efetuada, de 11 inativos ou respectivos beneficiários de pensão percebendo, além da vantagem da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 mediante as rubricas administrativas, o complemento da citada VPNI por meio de rubricas judiciais, razão pela qual entende-se oportuna e necessária a manifestação da Procuradoria Federal Junto ao DNOCS sobre o amparo judicial para o pagamento dessa VPNI aos inativos/pensionistas de nível auxiliar beneficiários de ações judiciais.

Saliente-se que apesar da informação da Autarquia sobre a adoção de providências para exclusão da VPNI de que trata o art. 14 da Lei nº 12.716/2012 da folha de pagamento de todos os servidores ocupantes de cargos de nível auxiliar, não houve manifestação sobre os procedimentos estabelecidos na Orientação Normativa nº 5, de 21 de fevereiro de 2013, da Secretária de Gestão Pública do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a ser adotados para a reposição ao erário dos valores, porventura, recebidos indevidamente por inativos ocupantes de cargos de nível auxiliar.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder, conforme anunciado pela Autarquia, e observando o estabelecido na Orientação Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2013, da Secretária de Gestão Pública do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os procedimentos relacionados à exclusão da VPNI de que trata o art. 14 da Lei nº 12.716/2012 da folha de pagamento de servidores e pensionistas integrantes do Nível Auxiliar, consultando, no tocante a beneficiários de ações judiciais que contemplem a citada vantagem, à Procuradoria Federal Junto ao DNOCS sobre o amparo judicial para o respectivo pagamento.

Recomendação 2: Identificar, conforme anunciado pela Autarquia, outros servidores de nível auxiliar que recebam a vantagem da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012, além dos 97 inativos já relacionados por esta Controladoria, e adotar os procedimentos atinentes à exclusão da citada vantagem em consonância com o estabelecido na Orientação Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2013, da Secretária de Gestão Pública do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Recomendação 3: Observar os procedimentos estabelecidos na Orientação Normativa nº 5, de 21 de fevereiro de 2013, da Secretária de Gestão Pública do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a reposição ao Erário dos valores, porventura, recebidos indevidamente por inativos ocupantes de cargos de nível auxiliar, relativos ao pagamento da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012.

Recomendação 4: Aprimorar os mecanismos de controle interno implementados pela Autarquia para que o lançamento de vantagens relativas à remuneração de pessoal na



folha de pagamento esteja em consonância com o estabelecido na legislação, bem como verificar, por ocasião de migração de rubricas, a pertinência da continuidade do respectivo pagamento.

3.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Pagamento de VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 a servidores do DNOCS, mediante rubrica judicial, extrapolando o estabelecido nas respectivas determinações judiciais, estimando-se o valor indevido de R\$ 8.089.150,68 no exercício de 2017.

Fato

Identificou-se, mediante fichas financeiras de servidores, aposentados e pensionistas, beneficiários das ações judiciais nº 0800318-30.2014.4.05.8100, 0803158-92.2014.4.05.8300, 0001843-38.2014.4.01.3300, 0800744-42.2014.4.05.8100 e 0800320-97.2014.4.05.8100, as quais foram impetradas por sindicatos de servidores, a implantação de rubrica judicial referente à Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012, tendo em vista que conforme respectivas determinações judiciais, foi assegurado, em linhas gerais, aos substituídos processuais, o restabelecimento do pagamento da rubrica da citada VPNI nos valores anteriormente percebidos, devendo o DNOCS abster-se de descontar da referida rubrica qualquer valor percebido a título das variações de pontuação das gratificações de desempenho GDPGPE e/ou GDACE.

Ressalte-se que o valor da referida VPNI foi fixado mediante o art. 14 da Lei nº 12.716, de 21 de setembro de 2012, nos seguintes termos:

“Art. 14. A Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI de que trata o art. 9º da Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2006, a partir de 1º de fevereiro de 2012, será devida nos percentuais de 100% (cem por cento) para os ocupantes de cargos de nível superior e de 70% (setenta por cento) para os ocupantes de cargos de nível intermediário, incidentes sobre o vencimento básico do respectivo padrão em que o servidor encontrava-se posicionado em 1º de fevereiro de 2012.

Parágrafo único. A VPNI de que trata o caput deste artigo não servirá de base de cálculo para nenhuma outra vantagem ou gratificação e será gradativamente absorvida por ocasião do desenvolvimento no cargo por progressão ou promoção ordinária ou extraordinária, da reorganização ou da reestruturação dos cargos ou das remunerações previstas na Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2006, da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza e estará sujeita exclusivamente à atualização decorrente de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.”

Visando certificar a consonância do pagamento da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 com as respectivas determinações judiciais, verificou-se mediante fichas financeiras (até fevereiro/2018), de uma amostra aleatória de 120 servidores, de um total de 2.085 que constam no Siape como beneficiários das referidas ações, que 94 servidores ativos, aposentados ou pensionistas percebem os valores referentes à citada VPNI por meio das rubricas administrativas (82836 ou 82838) e/ou judiciais (10288, 10289 ou 01606), nos mesmos valores dos percentuais de 100% para os ocupantes de cargos de nível superior e de 70% para os ocupantes de cargos de nível intermediário, incidentes sobre o vencimento básico do respectivo padrão em que se encontravam posicionados em 1º de fevereiro de 2012.



Dessa forma, evidenciou-se que além da ausência de absorção, na vantagem relativa à VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012, das alterações das gratificações de desempenho GDPGPE ou GDACE em vista de ações judiciais, não foi procedida, também, a absorção de valores resultantes dos reajustes de vencimento básico estabelecidos na legislação, não se identificando, entretanto, nas citadas ações comando judicial para que reajustes relacionados ao vencimento básico não fossem absorvidos.

Conforme fichas financeiras dos 120 servidores da amostra efetuada, identificou-se que o pagamento mensal indevido da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012, mediante as rubricas administrativas (82836 ou 82838) e/ou judiciais (10288, 10289 ou 01606), é no montante de R\$ 35.812,51, considerando a ausência de absorção, na rubrica judicial da citada vantagem, de valores resultantes dos reajustes de vencimento básico estabelecidos na legislação, sendo que, se projetado esse valor para o universo de 2.085 beneficiários das referidas ações cadastrados no Siape, estima-se o valor mensal de R\$ 622.242,36 pago em desacordo com as respectivas determinações judiciais.

Relativamente ao alcance das citadas ações judiciais a servidores inativos, solicitou-se manifestação da Procuradoria Federal junto ao DNOCS sobre a força executória das respectivas determinações judiciais no tocante aos aposentados e pensionistas, substituídos processuais das referidas ações, sendo o assunto tratado em item específico deste relatório de auditoria.

Causa

Falhas nos controles para que a inclusão/alteração, na folha de pagamento, de valores referentes a vantagens judiciais, cujos lançamentos no Siape não são efetuados de forma automática, restrinjam-se ao determinado nas respectivas sentenças, bem como ausência de mecanismos eficientes que garantam a tempestividade necessária para adoção de medidas corretivas quando detectados pagamentos indevidos.

Manifestação da Unidade Examinada

O Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas do DNOCS informou, mediante Despacho SEI nº 0057701, de 30 de abril de 2018, o seguinte:

“Quanto à forma de cálculo da VPNI do Art. 14 da Lei 12.716/2012, para aqueles servidores ativos, inativos e pensionistas que foram beneficiados por ações coletivas, que têm por objeto obstar a absorção de quaisquer valores percebidos a título das variações de pontuação das gratificações de desempenho GDPGPE e GDACE, informamos que em uma interpretação inicial, no afã de concluir os cálculos e prestar contas à Procuradoria Federal quanto ao efetivo cumprimento da demanda, e considerando, ainda, que naquele momento os reajustes para os servidores que percebiam a GDPGPE, que é grande maioria dos substituídos, ocorreram somente sobre esta gratificação, implantou-se em rubrica judicial exatamente o valor absorvido, que correspondia ao valor do reajuste sobre esta gratificação, estando correto, até então, o cumprimento da ação judicial.

Ocorre que a mesma sistemática foi procedida para os servidores que percebiam a GDACE, que já em 2013/2014 tiveram reajustes também no vencimento básico. Neste caso a implantação foi equivocada., porém isso passou despercebido à época. Essa mesma sistemática de cálculo, qual seja, repassar para a rubrica judicial o valor absorvido da rubrica administrativa, continuou sendo efetuado, gerando pagamentos indevidos



também para os servidores que percebiam a GDPGPE, a partir do reajuste de agosto de 2016 e janeiro de 2017, quando também houve reajustes no vencimento básico.

Esta situação somente foi percebida por esta DGP no fim do segundo semestre de 2017, quando a Procuradoria Federal começou a colocar em seus despachos de encaminhamento dos Pareceres de Força executória a ressalva de que os aumentos no vencimento básico não deveriam ser considerados para cálculo do valor judicial, quando então, para as novas implantações, passamos a considerar apenas os reajustes nas gratificações de desempenho.

Quanto aos ajustes dos valores a serem processados na folha de pagamento, tais providências estão sendo efetuados em conformidade com a Orientação Normativa nº 04/2013-MPOG, em curso através do Processo principal nº 59400.000972/2018-71, cuja cópia foi anexada ao presente processo (Processos Relacionados/SEI), e pelos processos a seguir enumerados, que se encontram nas seguintes situações:

59400.001157/2018-20 - SINDSEP/PE (0803158-92.2014.4.05.8300) - Notificações expedidas (arquivo em anexo - Doc. SEI Comunicado 0060275)

59400.001153/2018-41 - SINDSEP/BA (0001843-38.2014.4.01.3300) – Notificações expedidas (arquivo em anexo - Doc. SEI Comunicado 0060279)

59400.001152/2018-05 - SINDSEP/CE (0800744-42.2014.4.05.8100) - Notificações expedidas (arquivo em anexo - Doc. SEI Comunicado 0060282)

59400.001146/2018-40 - ASDEC (0800318-30.2014.4.05.8100) - Envio de Notificações em fase de conclusão (arquivo em anexo - Doc. SEI Comunicado 0060287)

59400.001158/2018-74 - ASSECAS (0800320-97.2014.4.03.8100) - Envio de Notificações em fase de conclusão (arquivo em anexo - Doc. SEI Comunicado 0060290).”

Após o envio do Relatório Preliminar ao DNOCS por meio do Ofício nº 15850/2018/Regional/CE-CGU, de 17 de agosto de 2018, o Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas apresentou manifestação por intermédio de despacho, datado de 24 de agosto de 2018, a qual se ateve apenas às recomendações que foram formuladas, cuja análise será feita em sede de Plano de Providências, no sistema Monitor da CGU.

Análise do Controle Interno

Destaque-se, preliminarmente, que embora apresentadas pelo DNOCS 1.539 notificações enviadas a servidores beneficiários das ações judiciais 0803158-92.2014.4.05.8300, 0001843-38.2014.4.01.3300, 0800744-42.2014.4.05.8100, 0800318-30.2014.4.05.8100 e 0800320-97.2014.4.03.8100, comunicando-os sobre o valor para implantação na rubrica judicial de VPNI a ser corrigida, identificou-se divergência entre o valor informado pela Autarquia em 923 destas notificações e as respectivas absorções relativas a reajustes do vencimento básico, sendo este assunto tratado em item específico deste relatório de auditoria.

Evidenciam-se, apesar da adoção de providências pelo DNOCS visando à regularização do pagamento da rubrica judicial relativa à VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012, fragilidades nos controles da Autarquia para que os registros na folha de pagamento, relacionados às vantagens judiciais, possuam qualidade suficiente ao nível de



sensibilidade inerente à relevância dos valores envolvidos, garantindo, assim, que a implantação de vantagens judiciais observe estritamente o estabelecido nas respectivas ações, evitando a extrapolação ou cálculo indevido do que foi concedido.

Acrescente-se que, conforme Relatório de Gestão do DNOCS, o valor pago em 2017 a título de “Sentenças Judiciais” totaliza R\$ 44.302.209,53.

Ressalte-se, ainda, a ausência de tempestividade para a regularização do pagamento da rubrica judicial relativa à VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012, considerando que, apesar da informação que a DGP/DNOCS percebeu, no fim do segundo semestre de 2017, mediante pareceres de força executória da Procuradoria Federal, que os aumentos no vencimento básico não deveriam ser considerados para cálculo do valor judicial, quando, então, para as novas implantações, passaram a considerar apenas os reajustes nas gratificações de desempenho, não se identificou, até a ficha financeira de maio/2018, correção dos respectivos pagamentos aos servidores beneficiários das ações judiciais 0803158-92.2014.4.05.8300, 0001843-38.2014.4.01.3300, 0800744-42.2014.4.05.8100, 0800318-30.2014.4.05.8100 e 0800320-97.2014.4.03.8100.

Saliente-se que apesar da informação da Autarquia sobre os ajustes dos valores relativos à VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012, não houve manifestação sobre os procedimentos estabelecidos na Orientação Normativa nº 5, de 21 de fevereiro de 2013, da Secretária de Gestão Pública do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a ser adotados para a reposição ao Erário dos valores, porventura, recebidos indevidamente por servidores, aposentados e beneficiários de pensão relativos ao pagamento da citada VPNI, mediante rubrica judicial, sem a absorção de valores resultantes dos reajustes de vencimento básico.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder, conforme anunciado pela Autarquia, e observando o estabelecido na Orientação Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2013, da Secretária de Gestão Pública do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, aos ajustes no pagamento da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 a servidores, aposentados e pensionistas, beneficiários das ações judiciais nº 0803158-92.2014.4.05.8300, 0001843-38.2014.4.01.3300, 0800744-42.2014.4.05.8100, 0800318-30.2014.4.05.8100 e 0800320-97.2014.4.03.8100, considerando, no respectivo cálculo, a absorção de valores resultantes dos reajustes de vencimento básico estabelecidos na legislação.

Recomendação 2: Observar os procedimentos estabelecidos na Orientação Normativa nº 5, de 21 de fevereiro de 2013, da Secretária de Gestão Pública do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a reposição ao Erário dos valores, porventura, recebidos indevidamente por servidores, aposentados e beneficiários de pensão, relativos ao pagamento da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012, mediante rubrica judicial, sem a absorção de valores resultantes dos reajustes de vencimento básico.

Recomendação 3: Aprimorar os mecanismos de controle implementados pela Autarquia, no tocante ao acompanhamento de vantagens judiciais concedidas a servidores, aposentados e beneficiários de pensão na folha de pagamento, a fim de assegurar a estrita observância ao estabelecido nas respectivas ações, evitando a extrapolação ou cálculo indevido do que foi concedido, bem como para a adoção de medidas tempestivas visando à correção de inconsistências identificadas relacionadas a esses pagamentos.

3.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de absorção de valores referentes a reajustes do vencimento básico no cálculo para correção do pagamento da rubrica judicial referente à VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012.

Fato

Visando a atender à solicitação desta Controladoria para justificar o pagamento da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012, a servidores, aposentados e pensionistas, beneficiários de ações judiciais, em valores correspondentes aos percentuais de 100% para os ocupantes de cargos de nível superior e de 70% para os ocupantes de cargos de nível intermediário, incidentes sobre o vencimento básico do respectivo padrão em que se encontravam posicionados em 1º de fevereiro de 2012, sem a absorção de valores resultantes dos reajustes de vencimento básico estabelecidos na legislação, foram apresentadas, mediante o Despacho 0057701 de 30 de abril de 2018, do Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas, notificações expedidas a servidores do DNOCS beneficiários das ações judiciais nº 0803158-92.2014.4.05.8300, 0001843-38.2014.4.01.3300, 0800744-42.2014.4.05.8100, 0800318-30.2014.4.05.8100 e 0800320-97.2014.4.03.8100.

O Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas do DNOCS, mediante referidas notificações, informou a beneficiários das citadas ações a geração, no âmbito do DNOCS, de processos administrativos com a finalidade de regularizar o pagamento das rubricas judiciais, que têm por objeto a VPNI de que trata o Art. 14 da Lei nº 12.716/2012, de modo que a não absorção dos reajustes concedidos se restrinjam apenas às Gratificações de Desempenho.

Constou, ainda, nas referidas notificações que alguns reajustes concedidos a partir da publicação da Lei nº 12.716/2012, além de incidirem sobre a gratificação de desempenho, incidiram também sobre o vencimento básico, com reflexo nos anuênios, provocando a absorção automática da rubrica referente à VPNI de que trata o Art. 14 da referida Lei na mesma proporção dos reajustes, sendo que esta mesma absorção, apurada em cada reajuste, foi reimplantada integralmente em rubrica judicial, que será objeto de revisão.

Identificou-se que, em 923 notificações, de um total de 1.539 apresentadas, consta o valor de R\$ 1.175,00 para implantação na rubrica judicial a ser corrigida, após serem desconsiderados quaisquer reajustes concedidos sobre outras parcelas que não sejam as de gratificações de desempenho, em estrito cumprimento à determinação judicial.

Ressalte-se, porém, divergência no valor informado de R\$ 1.175,00, a ser retificado na rubrica judicial relativa à VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012, haja vista que o valor inicial (outubro/2012) da referida VPNI era de R\$ 1.346,17, e somente os reajustes de vencimento básico ocorridos em agosto/2016 e janeiro/2017 totalizaram R\$ 222,12 para servidores posicionados na respectiva classe/padrão.

Acrescente-se que, conforme respectivas determinações judiciais, foi assegurado, em linhas gerais, aos substituídos processuais o restabelecimento do pagamento da rubrica da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 nos valores anteriormente percebidos, devendo o DNOCS abster-se de descontar da referida rubrica valores percebidos a título das variações de pontuação das gratificações de desempenho.



Causa

Fragilidades nos controles que garantam a implantação, na folha de pagamento, de vantagens concedidas judicialmente nos estritos termos das respectivas sentenças e na articulação com a Procuradoria Federal para o cumprimento das decisões proferidas em consonância com a interpretação daquele órgão jurídico.

Manifestação da Unidade Examinada

O Chefe Substituto da Auditoria Interna do DNOCS apresentou mediante os Ofícios nº 26/AUDI, de 07 de junho de 2018, 30/AUDI, de 14 de junho de 2018, 31/AUDI, de 14 de junho de 2018, 32/AUDI, de 14 de junho de 2018 e 57/AUDI, de 05 de julho de 2018, em especial, a seguinte documentação referente a manifestações de Procuradorias Federais sobre a força executória das ações judiciais 0803158-92.2014.4.05.8300, 0001843-38.2014.4.01.3300, 0800744-42.2014.4.05.8100, 0800318-30.2014.4.05.8100 e 0800320-97.2014.4.03.8100:

- Despacho nº 00023/2018/NUMA/PFCE/PGD/AGU, de 28 de maio de 2018, da Procuradoria Federal no Estado do Ceará, solicitando a imediata abertura de tarefas para elaboração ou atualização das forças executórias dos citados processos, devendo ser feita orientação em especial no que tange a necessidade da absorção dos valores das variações vencimentais e seus reflexos nos anuênios;

- Parecer de Força Executória nº 00010/2018/NAP/PFCE/PGF/AGU, de 01 de junho de 2018, da Procuradoria Federal no Estado do Ceará, informando, no tocante aos limites objetivos da decisão proferida na ação judicial nº 0800318-30.2014.4.05.8100, que a sentença determina ao DNOCS que *“restabeleça o pagamento da rubrica “82836 VPNI-Art. 14 Lei 12.716/12” dos substituídos nos valores anteriormente percebidos, devendo abster-se de descontar da referida rubrica qualquer valor percebido à título das variações de pontuação das gratificações de desempenho GDPGPE e/ou GDACE, para mais ou para menos, referenciadas nas Leis nº 12.702/2012 e 12.778/2012”*.

Constou, ainda, no citado Parecer nº 00010/2018, que *“a força executória da sentença, portanto, limita-se a impedir o DNOCS de promover a absorção da “VPNI Art. 14 Lei 12716/12” por força da majoração da gratificação de desempenho GDPGPE e/ou GDACE, conforme já destacado no parecer enviado à autarquia à época”, sendo anotado que “o pronunciamento judicial nada dispõe, a respeito de absorções decorrentes de outras causas, como aumentos de vencimentos ou reestruturações de carreiras, que sequer é objeto da ação”;*

- Parecer nº 00003/2018/NADM-CC/PFBA/PGF/AGU, de 30 de maio de 2018, da Procuradoria Federal no Estado da Bahia, informando, no tocante aos limites objetivos da decisão proferida na ação judicial nº 1843-38.2014.4.01.3300, que a sentença determina ao DNOCS que *“se abstenha de proceder à absorção da VPNI (Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada ART. 14 LEI 12716/12) por força por força [sic] da majoração da gratificação de desempenho GDPGPE, determinando a devolução do que eventualmente já tenha sido descontado a esse título a partir de janeiro de 2014”*.

Constou, ainda, no citado Parecer nº 00003/2018, que *“a força executória da sentença, portanto, limita-se a impedir o DNOCS de promover a absorção da “VPNI Art. 14 Lei 12716/12” por força da majoração da gratificação de desempenho GDPGPE, conforme já destacado no parecer enviado à autarquia à época”, sendo anotado que “o*



pronunciamento judicial nada dispõe a respeito de absorções decorrentes de outras causas, como aumentos de vencimentos ou reestruturações de carreiras”;

- Parecer de Força Executória nº 00009/2018/MA-PRIOR/PRF5R/PGF/AGU, de 06 de junho de 2018, da Procuradoria Regional Federal 5ª Região, informando, no tocante à decisão proferida na ação judicial nº 0803158-92.2014.4.05.8300, que o “*DNOCS foi condenado a se abster de descontar da rubrica “82836 VPNI – Art. 14 Lei 12.716/12” qualquer valor percebido a título das variações de pontuação das Gratificações de Desempenho GDPGPE e ou GDACE*”, sendo anotado que “*o título judicial não fez menção quanto à possibilidade de absorção da mencionada rubrica pela variação de outras vantagens, tendo apenas vedado a absorção em função da variação das gratificações GDPGPE e GDACE*”;

- Memorando nº 00104/2018/NAP/PFCE/PGF/AGU, de 01 de junho de 2018, da Procuradoria Federal no Estado do Ceará, reiterando todos os termos do parecer de força executória nº 14, referente à ação judicial nº 0800320-97.2014.4.05.8100, anotando que “*o pronunciamento judicial nada dispõe a respeito de absorções decorrentes de outras causas, como aumentos de vencimentos ou reestruturações de carreiras*”.

Conforme citado Parecer nº 14, sem data, da Procuradoria Federal no Estado do Ceará, foi informado, no tocante à força executória referente ao Processo nº 0800320-97.2014.4.05.8100, que “*a Procuradoria Regional Federal da Quinta Região interpôs Embargos de Declaração ao julgado, medida processual não impeditiva do cumprimento da Liminar outorgada, nos termos em que concedida, o que impõe à Sua Senhoria Diretor Administrativo do DNOCS a adoção de providências concernentes a se abster de descontar ou restabelecer, caso já descontada, o pagamento da rubrica VPNI-Art. 14 Lei 12.716/12 dos substituídos nos valores anteriormente percebidos, devendo, também, abster-se de descontar da referida rubrica qualquer valor percebido à título das variações de pontuação das gratificações de desempenho GDPGPE e/ou GDACE, para mais ou para menos, referenciadas nas Leis n.º 12.702/2012 e 12.778/2012*”; e

- Parecer nº 00004/2018/NAP/PFCE/PGF/AGU, de 07 de junho de 2018, da Procuradoria Federal no Estado do Ceará, informando que o Processo nº 0800744-42.2014.4.05.8100 conta com decisão de deferimento de liminar, a qual foi objeto de parecer de força executória (parecer nº 19/2014-PGE-CCD-DNOCS) e “*posteriormente, houve sentença de mérito e acórdão do TRF5, todos no sentido de determinar o restabelecimento do pagamento da rubrica “82836 VPNI-Art.14 Lei 12.716/12” dos substituídos nos valores anteriormente percebidos, com a consequente abstenção de descontos de qualquer valor percebido à título das variações de pontuação das gratificações de desempenho GDPGPE e/ou GDACE, para mais ou para menos, referenciadas nas Leis nº 12.702/2012 e 12.778/2012.*”

Constou, ainda, no citado Parecer nº 00004/2018, a reiteração de “*todos os termos do parecer de força executória nº 19/2014/PGE/CCD/DNOCS, ressalvando que os pronunciamentos judiciais nada dispuseram a respeito de absorções decorrentes de outras causas, como aumentos de vencimentos ou reestruturações de carreiras.*”

Após o envio do Relatório Preliminar ao DNOCS por meio do Ofício nº 15850/2018/Regional/CE-CGU, de 17 de agosto de 2018, o Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas apresentou manifestação por intermédio de despacho, datado de 24 de agosto de 2018, a qual se ateve apenas às recomendações que foram formuladas, cuja análise será feita em sede de Plano de Providências, no sistema Monitor da CGU.

Análise do Controle Interno

Destaque-se, conforme manifestações das Procuradorias Federais sobre as decisões judiciais proferidas nos Processos nº 0803158-92.2014.4.05.8300, 0001843-38.2014.4.01.3300, 0800318-30.2014.4.05.8100, 0800320-97.2014.4.03.8100 e 0800744-42.2014.4.05.8100, que a força executória das respectivas sentenças limitaram-se a impedir o DNOCS de promover a absorção da VPNI do art. 14 da Lei nº 12716/2012 por força da majoração da gratificação de desempenho GDPGPE e/ou GDACE, sendo que os pronunciamentos judiciais nada dispõem a respeito de absorções decorrentes de outras causas, como aumentos de vencimentos ou reestruturações de carreiras.

Oportuno salientar que a morosidade na adoção de providências visando à correção do pagamento da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 a servidores beneficiados nos Processos nº 0803158-92.2014.4.05.8300, 0001843-38.2014.4.01.3300, 0800744-42.2014.4.05.8100, 0800318-30.2014.4.05.8100 e 0800320-97.2014.4.03.8100, a fim de ajustá-lo aos termos das respectivas determinações judiciais, impacta a folha de pagamento do DNOCS em um valor mensal estimado de mais de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

Recomendações:

Recomendação 1: Observar, nas notificações encaminhadas a servidores do DNOCS sobre a revisão da rubrica judicial referente à VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012, as manifestações das Procuradorias Federais que dizem que as determinações proferidas nas ações judiciais nº 0803158-92.2014.4.05.8300, 0001843-38.2014.4.01.3300, 0800744-42.2014.4.05.8100, 0800318-30.2014.4.05.8100 e 0800320-97.2014.4.03.8100 limitaram-se a impedir o DNOCS de promover a absorção da citada VPNI por força da majoração da gratificação de desempenho GDPGPE e/ou GDACE, nada dispondo a respeito de absorções decorrentes de outras causas, como aumentos de vencimentos ou reestruturações de carreiras.

Recomendação 2: Adotar, no caso de retificação das referidas comunicações, os procedimentos previstos na Orientação Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2013, da Secretaria de Gestão Pública do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para a regularização dos dados financeiros de servidores, aposentados e beneficiários de pensão civil.

3.2.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de manifestação sobre a força executória em ação judicial relativa à VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012, no tocante, especificamente, a aposentados e pensionistas.

Fato

Conforme consultas aos sítios da Justiça Federal no Ceará, na Bahia e em Pernambuco, dos Tribunais Regionais Federais da 1ª e 5ª Regiões e Superior Tribunal de Justiça (STJ), em 13 e 14 de junho de 2018, relativas às ações judiciais nº 0800318-30.2014.4.05.8100, 0800744-42.2014.4.05.8100, 0803158-92.2014.4.05.8300, 0001843-38.2014.4.01.3300 e 0800320-97.2014.4.05.8100, impetradas por sindicatos de servidores, cujo objetivo é obstar a absorção da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 por força da majoração das gratificações GDPGGPE e/ou GDACE, identificaram-se, em especial, as seguintes determinações:

Quadro - Ações impetradas por sindicatos relativas à VPNI - art. 14 da Lei 12.716/12

Ação	Sentença	Acórdão	Embargos/Recursos	Situação Atual
0800318-30.2014.4.05.8100	Mediante sentença de 03/07/2014, foi julgado procedente o pedido inaugural para “ <i>tornar definitiva a liminar deferida e conceder a segurança para determinar à autoridade impetrada que restabeleça o pagamento da rubrica "82836 VPNI-Art.14 Lei 12.716/12" dos substituídos nos valores anteriormente percebidos, devendo abster-se de descontar da referida rubrica qualquer valor percebido à título das variações de pontuação das gratificações de desempenho GDPGPE e/ou GDACE, para mais ou para menos, referenciadas nas Leis n.º 12.702/2012 e 12.778/2012.</i> ”	Conforme acórdão de 30/06/2015, foi negado provimento à apelação e à remessa oficial, constando na respectiva ementa que “ <i>por sua natureza eminentemente variável, com valor fixado a partir de avaliação de desempenho, consoante previsto em lei e regulamento, as gratificações de desempenho como a GDACE e a GDPGPE não podem ser entendidas como aumento remuneratório apto a gerar a absorção da VPNI, sob pena de se dar ensejo à situação absurda em que o servidor, tendo obtido a pontuação máxima da gratificação num primeiro momento - e, conseqüentemente, perdendo na íntegra a VPNI-, vindo a não obter a mesma pontuação no mês seguinte, teria uma redução no valor da remuneração final.</i> ”	Mediante acórdão de 25/08/2015, foi negado provimento aos embargos de declaração. Destaque-se que, conforme relatório do referido acórdão, constou que <u>o embargante alega que “a decisão está obscura com relação à questão da absorção da VPNI com base nos aumentos da GDACE e da GDPGPE, bem assim em relação à situação dos aposentados e pensionistas, o que exige esclarecimento a fim de que o julgado se aperfeiçoe como prestação jurisdicional, evitando dívida quando da sua execução”</u> . (Original sem grifo) Constou na respectiva ementa a informação de ausência de obscuridade e tentativa de reapreciação de questão já decidida.	Mediante decisão de 11/11/2015, foram admitidos os recursos especial e extraordinário, remetendo-se ao STJ, estando naquele Tribunal na situação de conclusos para decisão.
0800744-42.2014.4.05.8100S	Mediante sentença de 19/08/2014, foi concedida a segurança, para, ratificando a liminar anteriormente deferida, “ <i>consagrar o ato que determinou o restabelecimento do pagamento da rubrica "82836 VPNI-Art.14 Lei 12.716/12" dos substituídos nos valores anteriormente percebidos, com a conseqüente abstenção de descontos de qualquer valor percebido à título das variações de pontuação das</i>	Conforme acórdão de 17/03/2016 foi negado provimento à apelação e à remessa oficial, constando na respectiva ementa que “ <i>diante da natureza variável dos aumentos concedidos nos valores da pontuação atribuída às Gratificações de Desempenho - GDPGPE e GDACE, não configura aumento remuneratório apto a gerar a absorção da VPNI, uma vez que a absorção prevista na regra do parágrafo único do art. 14 da Lei 12.716/12, pressupõe a elevação de parcela</i>	Mediante acórdão de 06/10/2016, foi negado provimento aos embargos de declaração.	Mediante decisão de 25/07/2017, foi admitido o recurso especial, remetendo-se os autos ao STJ. Conforme decisão, de 05/03/2018, não foi conhecido o recurso especial interposto pelo DNOCS. Em 08/05/2018 consta a Baixa Definitiva para o TRF da 5ª Região.



	<p>gratificações de desempenho GDPGPE e/ou GDACE, para mais ou para menos, referenciadas nas Leis nº 12.702/2012 e 12.778/2012.”</p>	<p>remuneratória de natureza fixa, permanente, o que, efetivamente não é o caso daquela vinculada à pontuação das gratificações em tela.”</p>		
0803158-92.2014.4.05.8300	<p>Mediante sentença de 13/11/2014 foi julgado “<i>PROCEDENTE o pedido para condenar a Ré na obrigação de fazer para reestabelecer o pagamento da rubrica intitulada “82836 VPNI - Art. 14 Lei 12.716/12”, nos valores anteriormente percebidos (dezembro/2013), bem como para abster-se de descontar da referida rubrica qualquer valor percebido a título das variações de pontuação das Gratificações de Desempenho GDPGPE e ou GDACE.</i>”</p> <p>Destaque-se que conforme sentença de 12/06/2015 foi negado provimento aos embargos declaratórios opostos pelo DNOCS, constando na respectiva fundamentação que “<i>Na mesma esteira de pensamento, entendo ausente a obscuridade relativa à aplicação do decidido aos aposentados e pensionistas, uma vez que consta do dispositivo que a ordem refere-se à proibição de desconto, na VPNI, de valores percebidos a título das VARIAÇÕES de pontuação de GDPGPE e ou GDACE.</i>”</p> <p>Ora, como os aposentados e pensionistas percebem a</p>	<p>Conforme acórdão de 07/06/2016 foi negado provimento à apelação do DNOCS, dado provimento ao apelo do particular e dado parcial provimento à remessa oficial, constando na respectiva ementa a “<u><i>Reforma da sentença na parte em que ressalvou do seu comando os aposentados e pensionistas, ante a incontrovertida situação de que estes recebem a GDACE ou a GDPGPE em pontual fixa, não sujeita à variação em razão de avaliações de desempenho individual. Isto porque pouco importa a variação na pontuação, mas sim a variação de remuneração.</i>” (Original sem grifo)</u></p>	<p>Mediante acórdão de 27/09/2016, foi negado provimento aos embargos de declaração.</p>	<p>Mediante decisão de 08/02/2017 foi determinado o sobrestamento do recurso especial interposto pelo DNOCS até o pronunciamento do STJ, constando que “<i>A Primeira Seção do STJ[1] decidiu sobrestar o julgamento dos REspS 1.495.146, 1.496.144 e 1.492.221, submetidos ao regime do art. 1.036 do CPC (que discutem a legitimidade do artigo 1º-F da Lei 9.494/97, com redação dada pela Lei 11.960/09, para fins de atualização monetária e juros de mora em condenações impostas à Fazenda Pública), em virtude da mesma matéria encontrar-se pendente de apreciação no STF.</i>”</p> <p>Destaque-se que consta, como última movimentação do processo, a “<i>Juntada de Petição</i>” em 29/05/2018.</p>



	<i>pontuação das referidas gratificações de desempenho de forma fixa, conforme disposto no art. Art. 48-M, da Lei nº 11.357/06, o dispositivo da sentença não os atinge.”</i>			
0001843-38.2014.4.01.3300	Mediante sentença de 29/04/2015 foi confirmada a tutela antecipada e julgado procedente o pedido, <i>“determinando que a ré se abstenha de proceder à absorção da VPNI (Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada ART. 14 LEI 12716/12) por força da majoração da gratificação de desempenho GDPGPE, determinando a devolução do que eventualmente já tenha sido descontado a esse título a partir de janeiro de 2014.”</i>	-	-	Em 16/10/2015 houve a remessa ao TRF, constando, como última movimentação no TRF da 1ª Região, a “Conclusão para Relatório e Voto” em 02/03/2016.
0800320-97.2014.4.05.8100	Mediante sentença de 27/07/2014 foi denegada a segurança, constando que <i>“nenhuma afronta aos princípios da legalidade, irretratividade e irretroatividade restou demonstrada, em havendo expressa previsão legal de absorção da VPNI pela concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza, aí incluído o acréscimo variável ou não de gratificação de desempenho, desde que posterior à edição da Lei 12.716/2012, com a garantia da manutenção da remuneração do servidor.”</i>	Conforme acórdão de 16/09/2015 foi dado provimento à apelação interposta pela ASSECAS, constando na respectiva ementa o provimento da apelação <i>“para conceder a segurança e determinar liminarmente à autoridade impetrada que se abstenha de descontar ou restabeleça o pagamento da rubrica VPNI-Art.14 Lei 12.716/12 dos substituídos nos valores anteriormente percebidos, devendo abster-se de descontar da referida rubrica qualquer valor percebido à título das variações de pontuação das gratificações de desempenho</i>	Mediante acórdão de 30/11/2015 foi negado provimento aos embargos de declaração opostos pelo DNOCS, constando na respectiva ementa que <i>“Sustenta o embargante que o acórdão foi omissivo quanto ao fato de ... Por fim, aduz que há obscuridade, pois desconsiderou o fato de os aposentados e pensionistas não estarem sujeitos à avaliação de desempenho e que a VPNI, após a edição da Lei nº 12.716/12, será inexoravelmente absorvida pelos aumentos na GDACE e GDPGPE.”</i> Destaque-se que consta, ainda, na referida ementa que <i>“Em relação à obscuridade, tem-se que o embargante ignorou o documento</i>	Mediante decisão de 05/04/2016 foi admitido o recurso especial interposto pelo DNOCS, remetendo-se os autos ao STJ. Conforme decisão de 15/06/2016 foi negado provimento ao recurso especial e mediante acórdão de 22/11/2016 não conhecido o agravo interno. Em 14/03/2017 consta a Baixa Definitiva para o TRF da 5ª Região.



		GDPGPE e/ou GDACE, para mais ou para menos, referenciadas nas Leis n.º 12.702/2012 e 12.778/2012.”	por ele mesmo fornecido em que consta o rol de substituídos abrangidos por esta ação (identificadores ...). <u>Da leitura da certidão percebe-se claramente que o rol de substituídos é composto por servidores ativos.</u> ” (Original sem grifo)	
--	--	--	---	--

Conforme art. 14 da Lei nº 12.716/2012, o valor da referida VPNI foi fixado nos seguintes termos:

“Art. 14. A Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI de que trata o art. 9º da Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2006, a partir de 1º de fevereiro de 2012, será devida nos percentuais de 100% (cem por cento) para os ocupantes de cargos de nível superior e de 70% (setenta por cento) para os ocupantes de cargos de nível intermediário, incidentes sobre o vencimento básico do respectivo padrão em que o servidor encontrava-se posicionado em 1º de fevereiro de 2012.

Parágrafo único. A VPNI de que trata o caput deste artigo não servirá de base de cálculo para nenhuma outra vantagem ou gratificação e será gradativamente absorvida por ocasião do desenvolvimento no cargo por progressão ou promoção ordinária ou extraordinária, da reorganização ou da reestruturação dos cargos ou das remunerações previstas na Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2006, da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza e estará sujeita exclusivamente à atualização decorrente de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.”

Relativamente à incorporação da GDPGPE aos proventos de aposentadoria ou às pensões, o § 4º do art. 7º-A da Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, estabelece os seguintes critérios:

“§ 4º Para fins de incorporação da GDPGPE aos proventos da aposentadoria ou às pensões, serão adotados os seguintes critérios:

I - para as aposentadorias concedidas e pensões instituídas até 19 de fevereiro de 2004, a gratificação será correspondente a 50 (cinquenta) pontos do valor máximo do respectivo nível, classe e padrão;

II - para as aposentadorias concedidas e pensões instituídas após 19 de fevereiro de 2004:

a) quando ao servidor que deu origem à aposentadoria ou à pensão se aplicar o disposto nos arts. 3º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, aplicar-se-á o valor de pontos constante do inciso I deste parágrafo; e

b) aos demais, aplicar-se-á, para fins de cálculo das aposentadorias e pensões, o disposto na Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.”

A incorporação da GDACE aos proventos de aposentadoria ou às pensões, conforme § 4º do art. 22 da Lei nº 12.277, de 30 de junho de 2010, segue os mesmos critérios definidos para a GDPGPE.

Posteriormente ao ajuizamento das referidas ações judiciais, foi editada a Lei nº 13.324, de 29 de julho de 2016, a qual, mediante os arts 87 a 91, facultou a servidores, aposentados e pensionistas de determinados cargos, planos e carreiras e que estejam sujeitos ao disposto nos arts 3º, 6º ou 6º-A da Emenda Constitucional nº 41 ou no art. 3º da Emenda



Constitucional nº 47, optar pela incorporação de gratificações de desempenho aos proventos de aposentadoria ou de pensão, nos seguintes termos:

I - a partir de 1º de janeiro de 2017: 67% (sessenta e sete por cento) do valor referente à média dos pontos da gratificação de desempenho recebidos nos últimos sessenta meses de atividade;

II - a partir de 1º de janeiro de 2018: 84% (oitenta e quatro por cento) do valor referente à média dos pontos da gratificação de desempenho recebidos nos últimos sessenta meses de atividade; e

III - a partir de 1º de janeiro de 2019: o valor integral da média dos pontos da gratificação de desempenho recebidos nos últimos sessenta meses de atividade.

Destaque-se que o TCU, mediante o item 9.4 do Acórdão nº 4975/2017 - 1ª Câmara, de 27 de junho de 2017, referente a julgamento de ato de aposentadoria de servidor do DNOCS, orientou “*o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas que a decisão judicial proferida no MS 0800318.30.2014.4.05.8100, atualmente no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, para exame do recurso de Apelação, não impede absorção da VPNI prevista no art. 14 da Lei 12.716/2012 decorrentes do aumento do valor dos pontos atribuídos de forma fixa aos servidores ativos e inativos, uma vez que a parte invariável da GDPGPE não possui natureza pro labore faciendo*”.

Verificou-se, todavia, conforme pareceres de força executória encaminhados a esta Controladoria mediante e-mail de 23 de fevereiro de 2018, do Chefe do Setor de Legislação de Pessoal, a ausência de informações sobre o alcance das determinações judiciais relativas aos Processos nº 0800318-30.2014.4.05.8100, 0800744-42.2014.4.05.8100, 1843-38.2014.4.01.3300 e 0800320-97.2014.4.05.8100, no tocante especificamente aos aposentados e pensionistas substituídos processuais das citadas ações.

Ressalte-se, no tocante à ação judicial nº 0803158-92.2014.4.05.8300, que apesar de constar no parecer de força executória, datado de 18 de junho de 2015, a informação que “*o Juízo esclareceu em sentença proferida nos embargos de declaração do DNOCS que o dispositivo da sentença não abrange os aposentados, já que os mesmos percebem a pontuação das gratificações de desempenho de forma fixa*”, posteriormente, mediante Acórdão do TRF da 5ª Região, de 07 de junho de 2016, foi negado provimento à apelação do DNOCS, dado provimento ao apelo do particular e dado parcial provimento à remessa oficial, constando na respectiva ementa a “*Reforma da sentença na parte em que ressalvou do seu comando os aposentados e pensionistas, ante a incontroversa situação de que estes recebem a GDACE ou a GDPGPE em pontual fixa, não sujeita à variação em razão de avaliações de desempenho individual. Isto porque pouco importa a variação na pontuação, mas sim a variação de remuneração.*”

Causa

Pareceres de força executória referentes a ações judiciais que tiveram determinações para a abstenção de desconto, na rubrica "82836 VPNI-Art.14 Lei 12.716/12", de valores percebidos a título das variações de pontuação das gratificações de desempenho GDPGPE e/ou GDACE, sem a menção sobre o alcance dessas decisões no tocante especificamente aos aposentados e pensionistas, apesar de constar, em determinadas ações, questionamentos efetuados a esse título, considerando que inativos percebem a pontuação das referidas gratificações de desempenho de forma fixa.

Manifestação da Unidade Examinada

O Chefe Substituto da Auditoria Interna do DNOCS apresentou, por meio dos Ofícios nº 50 e 51/AUDI, ambos de 02 de julho de 2018, em especial, a seguinte documentação referente à manifestação de Procuradorias Federais sobre a força executória das determinações judiciais proferidas nos processos 0800318-30.2014.4.05.8100, 0800744-42.2014.4.05.8100, 0803158-92.2014.4.05.8300, 0001843-38.2014.4.01.3300 e 0800320-97.2014.4.05.8100, no tocante especificamente aos aposentados e pensionistas substituídos processuais das citadas ações:

- Parecer de Força Executória nº 00010/2018/NMADM-CC/PFBA/PGF/AGU, de 26 de junho de 2018, da Procuradoria Federal no Estado da Bahia, referente ao Processo Judicial nº 1843-38.2014.4.01.3300, no que diz respeito aos seus limites subjetivos, ratificando o parecer encaminhado à época, bem como o Parecer nº 00003/2018/NADM-CC/PFBA/PGF/AGU, esclarecendo que são beneficiários da sentença os servidores do DNOCS que possuíam a VPNI Art. 14 Lei nº 12.716/12 e tinham domicílio em Salvador/BA na data da propositura da ação;

- Despacho nº 00681/2018/CCD/PFE-DNOCS-SEDE/PGF/AGU, de 27 de junho de 2018, da Coordenadora do Contencioso e Desapropriação da PF/DNOCS, solicitando ao Procurador-Chefe do DNOCS o encaminhamento à Auditoria Interna do DNOCS para requerer dilação de prazo para manifestação acerca da Força Executória, haja vista que aquela CCD/DNOCS já encaminhou memorandos às doulas Procuradorias atuantes no feito, mas ainda não obtiveram retorno quanto ao solicitado, à exceção do Processo nº 1843-38.2014.4.01.3300, mediante o Parecer de Força Executória nº 00010/2018/NMADM-CC/PFBA/PGF/AGU;

- Despacho nº 00008/2018/PROT/PFE-DNOCS-SEDE/PGF/AGU, de 28 de junho de 2018, do Procurador-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao DNOCS, concordando com o Despacho nº 00681/2018/CCD/PFE-DNOCS-SEDE/PGF/AGU e encaminhando à Auditoria Interna para ciência da necessidade de mais prazo; e

- Despacho da Chefe Substituta da Divisão de Gestão de Pessoas, datado de 27 de junho de 2018, encaminhando à AUDI/DNOCS, para ciência e demais providências, as relações de substituídos dos Processos Judiciais nº 0800318-30.2014.4.05.8100, 0800744-42.2014.4.05.8100, 0803158-92.2014.4.05.8300, 0001843-38.2014.4.01.3300 e 0800320-97.2014.4.05.8100, especificando quais substituídos são ativos, aposentados ou pensionistas, esclarecendo, ainda, que os processos de autoria da ASSECAS e do SINTSEF/PE só possuem substituídos com a situação funcional de Ativo.

Posteriormente, mediante o Ofício nº 63, de 31 de julho de 2018, o Chefe Substituto da Auditoria Interna do DNOCS apresentou o Parecer de Força Executória nº 00001/2018/MA-PRIOR/PRF5R/PGF/AGU, de 10 de julho de 2018, da Procuradoria Regional Federal 5ª Região, o qual informa que a sentença determinou que os servidores beneficiários do título “*restringem-se aos substituídos residentes no estado do Pernambuco no momento da propositura da ação*”, posto que a ação de que trata o Processo nº 0803158-92.2014.4.05.8300 “*foi proposta por sindicato de âmbito estadual*”.

Acrescentou-se, no citado parecer, que referida disposição foi mantida pelo TRF 5ª Região, que ampliou os termos do julgado para incluir não apenas os servidores ativos, mas também os inativos e pensionistas, com domicílio no Estado de Pernambuco.

Após a emissão do Relatório Preliminar, mediante o Ofício nº 64/AUDI, de 21 de agosto de 2018, o Chefe Substituto da Auditoria Interna do DNOCS apresentou, em especial, o

Parecer de Força Executória nº 00013/2018/NAP/PFCE/PGF/AGU, de 29 de junho de 2018, da Procuradoria Federal no Estado do Ceará, referente à atualização da força executória da sentença proferida no processo nº 0800318-30.2014.4.05.8100, no que diz respeito aos seus limites subjetivos, constando que:

“ [...]”

3. *Em análise a petição inicial a ASDEC ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO DNOCS NO ESTADO DO CEARÁ incluiu como sujeitos do processo os servidores ativos, inativos e pensionistas, vejamos: “ 02. No vertente caso é plenamente cabível o writ, já que se presta à defesa de direito líquido e certo dos substituídos, os quais são servidores ativos, inativos e pensionistas do DNOCS e recentemente foram notificados pelo **Diretor Administrativo** da autarquia nos autos do Processo Administrativo n.º 59400.004179/2013-32 acerca do assunto "Ajuste da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI de que trata a Lei n.º 12.716, de 21/09/2012", onde a autarquia informa que "os valores decorrentes da majoração da Gratificação de Desempenho ocorrida a partir de 1º de fevereiro de 2012, através das Leis n.ºs 12.702 e 12.778, de 07/08/2012 e 28/12/2012, respectivamente." serão utilizados para absorver a VPNI da Lei n.º 12.716, de 21/09/2012, que alberga o pagamento da vantagem "Complementação Salarial" prevista no Decreto-Lei n.º 2.438/88 e na Lei n.º 11.314/2006. ”.*

4. *A sentença e o acórdão não fizeram qualquer ressalva ou diferença entre os ativos, inativos e/ou pensionistas, a todos beneficiando indistintamente.*

5. *De toda sorte, eventual caso pontualmente considerado, no momento do cumprimento, como não enquadrado na situação específica do processo, no que pertine ao seu objeto, como, por exemplo, a inexistência de majoração da gratificação de desempenho, não merece cumprimento, devendo ser comunicado de imediato para a Procuradoria Federal para fins de peticionamento ao juízo, de que embora substituído da ação, o seu objeto não o alcança.”*

Em atenção, ainda, ao Relatório Preliminar nº 201800799, foi apresentado, mediante o Ofício nº 65/AUDI, de 24 de agosto de 2018, o Memorando nº 00060/2018/GAB/PFE-DNOCS-SEDE/PGF/AGU da Procuradoria-Federal junto ao DNOCS, de 22 de agosto de 2018, que informa: “*para atender à CGU/CE foram solicitadas novas manifestações de força executória à Procuradoria Federal no Estado do Ceará, a qual emitiu o Parecer de Força Executória nº 00013/2018/NAP/PFCE/PGF/AGU (Processo nº 800318-30.2014.4.05.8100) e o Despacho nº 00089/NAP/PFCE/PGF/AGU (Processo nº 0800744-42.2014.4.05.8100), encaminhados à DGP/DNOCS por meio do DESPACHO nº 00283/2018/GAB/PFE-DNOCS-SEDE/PGF/AGU e DESPACHO nº 00238/2018/GAB/PFE-DNOCS-SEDE/PGF/AGU, respectivamente.*”

Mediante e-mail da Auditoria Interna do DNOCS, de 28 de agosto de 2018, foi apresentado o Despacho nº 00089/2018/NAP/PFCE/PGF/AGU da Procuradoria Federal no Estado do Ceará, de 26 de junho de 2018, que informa que aquela PF/CE “*já emitiu manifestação por meio do PARECER nº 00004/2018/NAP/PFCE/PGF/AGU, constante no NUP 00407.007992/2018-61*”.

Análise do Controle Interno

Tendo em vista os Pareceres de Força Executória nº 00010/2018/NMADM-CC/PFBA/PGF/AGU, de 26 de junho de 2018, referente ao Processo Judicial nº 1843-38.2014.4.01.3300 e 00013/2018/NAP/PFCE/PGF/AGU, de 29 de junho de 2018, referente ao Processo Judicial nº 0800318-30.2014.4.05.8100, considera-se atendida a



solicitação desta Controladoria para manifestação da Procuradoria Federal junto ao DNOCS sobre a força executória das determinações judiciais proferidas nos citados processos, no tocante especificamente aos aposentados e pensionistas substituídos processuais.

Oportuno, destacar a ressalva apontada no Parecer de Força Executória nº 00013/2018/NAP/PFCE/PGF/AGU, referente ao Processo Judicial nº 0800318-30.2014.4.05.8100, que *“eventual caso pontualmente considerado, no momento do cumprimento, como não enquadrado na situação específica do processo, no que pertine ao seu objeto, como, por exemplo, a inexistência de majoração da gratificação de desempenho, não merece cumprimento, devendo ser comunicado de imediato para a Procuradoria Federal para fins de peticionamento ao juízo, de que embora substituído da ação, o seu objeto não o alcança.”*

Considerando, ainda, o Despacho da Chefe Substituta da Divisão de Gestão de Pessoas, datado de 27 de junho de 2018, esclarecendo que os processos de autoria da ASSECAS e do SINTSEF/PE só possuem substituídos com a situação funcional de Ativo, configura-se a perda de objeto da solicitação desta Controladoria para a manifestação da Procuradoria Federal junto ao DNOCS sobre a força executória das determinações judiciais proferidas nos Processos nº 0800320-97.2014.4.05.8100 e 0803158-92.2014.4.05.8300, no tocante especificamente a aposentados e pensionistas.

Ressalte-se, no tocante ao Processo nº 0803158-92.2014.4.05.8300, impetrado pelo Sindicato dos Servidores Públicos Federais no Estado de Pernambuco – SINDISEP, que conforme Parecer de Força Executória nº 00001/2018/MA-PRIOR/PRF5R/PGF/AGU, de 10 de julho de 2018, o TRF 5ª Região ampliou os termos do julgado para incluir não apenas os servidores ativos, mas também os inativos e pensionistas, com domicílio no Estado de Pernambuco.

Destaque-se, entretanto, a ausência de manifestação da Douta Procuradoria Federal junto ao DNOCS sobre a força executória da determinação judicial proferida no processo 0800744-42.2014.4.05.8100, no tocante especificamente aos aposentados e pensionistas substituídos processuais da citada ação, considerando que o Parecer nº 00004/2018/NAP/PFCE/PGF/AGU, de 07 de junho de 2018, refere-se aos efeitos da respectiva sentença na absorção da “VPNI do Art. 14 da Lei 12716/12”, os quais se restringiram à abstenção de descontos de qualquer valor percebido a título das variações de pontuação das gratificações de desempenho GDPGPE e/ou GDACE.

Recomendações:

Recomendação 1: Cobrar manifestação da Douta Procuradoria Federal junto ao DNOCS sobre a força executória, no tocante especificamente aos aposentados e pensionistas substituídos processuais das determinações judiciais proferidas no processo nº 0800744-42.2014.4.05.8100, cujo objetivo é obstar a absorção da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012, por força da majoração das gratificações GDPGGPE e/ou GDACE, para conhecimento da Divisão de Gestão de Pessoas e emprego de providências, porventura, cabíveis.

3.2.1.5 CONSTATAÇÃO

Ausência de apresentação de justificativas e/ou documentação comprobatória para saneamento de ocorrências identificadas mediante cruzamentos pré-estabelecidos

entre os registros nas bases de dados da Previdência Social e do Siape com a legislação de pessoal.

Fato

Confrontando dados da folha de pagamento de servidores nas UPAGs 014 – CRH e 025 – CEST/CE, referente à competência junho/2017, com cruzamentos pré-estabelecidos entre os registros nas bases de dados da Previdência Social e do Siape e a legislação de pessoal, identificaram-se 33 ocorrências relacionadas à “Parcela de Devolução ao Erário Interrompida ou Prazo e/ou Valor Alterados” e uma de “Devolução do Adiantamento de Férias no Último Ano, em Valor Inferior ao Recebido”, as quais totalizaram R\$ 601.439,92.

Destaque-se que os referidos cruzamentos apontam ocorrências, as quais são disponibilizadas aos gestores visando, no caso de inconsistências (problemas), a adoção de providências para a regularização das situações apontadas, ou, quando as ocorrências se configurarem legais, a apresentação de documentação comprobatória e/ou respectivas justificativas.

Analisando as manifestações apresentadas pela Autarquia, até 10 de julho de 2018, sobre as ocorrências identificadas, verificou-se a seguinte situação:

- 29 se encontram com solução impedida por controvérsia judicial;
- três tiveram as inconsistências solucionadas; e
- em duas não havia inconsistência.

Ressalte-se, entretanto, que as ocorrências a seguir relacionadas se encontravam, em 11 de julho de 2018, com justificativas “pendentes” ou “em andamento”, por parte da Autarquia:

Quadro – Justificativas pendentes ou em andamento

Ocorrência	Competência	UPAG	Quantidade	Justificativa
Servidores c/parcela de dev. ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados - Servidor	06/2014 06/2016	CEST/BA CEST/CE	01 01	Em andamento
Pagamento de Grat. Natalina/13º Salário com Base de Cálculo Acrescida de Valor Superior a 30% em Relação ao Considerado para o Cálculo da Antecipação da Grat. Natalina/13º Salário	06/2016	CEST/BA	01	Em andamento
Pagamento de vantagem em razão de cálculo indevido sobre nível salarial inexistente de classe inexistente para cargo de nível auxiliar, cuja estrutura remuneratória é composta de Classe Única.	12/2015	CEST/BA	01	Em andamento
Servidores c/parcela de dev. ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados - Servidor	06/2017 12/2017	CEST/MG CEST/MG	01 01	Pendente
Pagamento de GDPGPE aos Aposentados do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE em Valor Divergente ao Estabelecido para a Estrutura Remuneratória	06/2016	CEST/PI	02	Pendente

Acrescente-se, ainda, a identificação, em 11 de julho de 2018, de ocorrências nas situações a seguir relacionadas, cujos pareceres da CGU indicam pendências relativas à informação de providências e/ou à apresentação de evidências:



Quadro – Pareceres da CGU indicando pendências

Ocorrência	Competência	UPAG	Quantidade	Parecer CGU
Instituidores de Pensão sem Pensionista ou com Pensionista Excluído	06/2014	CEST/PE	01	Pendente
Instituidores de Pensão sem Pensionista ou com Pensionista Excluído	06/2014	CEST/BA	01	Não Concordo
Servidores com Parcela de Devolução ao Erário Interrompida ou Prazo e/ou Valor Alterados - Servidor	06/2015	CEST/BA	01	Inconsistência com pendência de providências da Unidade Pagadora
	06/2015	CEST/MG	01	
	06/2017	CEST/PB	01	
Pensionista por Dependência Econômica com Outro(s) Vínculo(s) na Iniciativa Privada (RGPS e Outros Poderes Via CNIS)	06/2014	CEST/BA	01	Inconsistência com pendência de providências da Unidade Pagadora
	06/2015	CEST/BA	01	
Pensionista, Filha Maior Solteira que também Possui Ou Possui Outro Vínculo Registrado no Siape, onde o seu Estado Civil é Diferente de Solteira	06/2014	CEST/BA	01	Inconsistência com pendência de providências da Unidade Pagadora
Vant. Art. 184, Lei nº 1.711 ou Art. 192, Lei nº 8.112 - Parametrização da Rubrica considera Nível Salarial Diferente do Nível Salarial do Cargo do Servidor	06/2014	CEST/MG	01	Inconsistência com pendência de providências da Unidade Pagadora
Instituidores de Pensão sem Pensionista ou com Pensionista Excluído	06/2014	CEST/MG	01	Inconsistência com pendência de providências da Unidade Pagadora
	06/2015	CEST/MG	01	
	06/2014	CEST/PE	03	
	06/2015	CEST/PE	06	
Pagamento de GDPGPE aos Aposentados do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE em Valor Divergente ao Estabelecido para a Estrutura Remuneratória	06/2016	CEST/MG	01	Inconsistência com pendência de providências da Unidade Pagadora
Servidores com Parcela de Devolução ao Erário Interrompida ou Prazo e/ou Valor Alterados - Servidor	06/2016	CEST/BA	02	Inconsistência com divergência de entendimento
Servidores com Parcela de Devolução ao Erário Interrompida ou Prazo e/ou Valor Alterados - Pensão	06/2016	CEST/BA	01	Inconsistência com divergência de entendimento
Pensionista, Filha Maior Solteira que também Possui Ou Possui Outro Vínculo Registrado no Siape, onde o seu Estado Civil é Diferente de Solteira	06/2014	CEST/PE	19	Inconsistência com divergência de entendimento
Servidores/Instituidores com Ocorrência no SIAPE de Aposentadoria com Provento Proporcional e estão Recebendo Provento Integral	06/2014	CEST/PE	03	Inconsistência com divergência de entendimento
Vantagem do Inciso II, Art. 184 da Lei nº 1.711/52, Calculada sobre Gratificações de Desempenho com Vedação Legal para Incidência de Outras Vantagens	12/2015	CEST/PE	05	Inconsistência com divergência de entendimento
Pensionista por Dependência Econômica com Outro(s) Vínculo(s) na Iniciativa Privada (RGPS e Outros Poderes Via CNIS)	06/2016	CEST/PE	01	Análise automática – Inconsistência não solucionada



Causa

Fragilidades nos procedimentos estabelecidos pela Autarquia que garantam o cumprimento do prazo definido pela CGU para a apresentação de justificativas e/ou providências adotadas em relação a inconsistências detectadas mediante cruzamentos efetuados entre os registros nas bases de dados da Previdência Social e do SIAPE e a legislação de pessoal, bem como para atualização de informações nos casos de pareceres do Controle Interno que denotam a continuidade de pendências.

Manifestação da Unidade Examinada

O Chefe Substituto da Auditoria Interna do DNOCS, mediante o Ofício nº 42/AUDI, de 25 de junho de 2018, apresentou, em especial, a seguinte documentação:

- Despacho SEI nº 0090209, de 14 de junho de 2018, do Responsável pela Seção de Recursos Humanos da CEST/PB, que informa, no tocante à inconsistência pendente de providência, que aguarda conclusão de processo administrativo de reposição ao erário baseado na ON 5/2013;
- Despacho SEI nº 0090318, de 14 de junho de 2018, o qual informa que as ocorrências, referentes à CEST/MG, com o parecer “Inconsistência com pendência de providências da Unidade Pagadora” já foram concluídas e as que se encontram na situação de “Justificativa Pendente” serão feitos os procedimentos solicitados assim que abrir o Sistema para o mês subsequente; e
- Despacho SEI nº 0090545, de 14 de junho de 2018, do Responsável pela Seção de Recursos Humanos da CEST/PI, que informa, no tocante à inconsistência pendente de providências, que aguarda “a abertura do SIAPE, para a geração de processo, com base nas Orientações nºs 4 e 5”.

Após o envio do Relatório Preliminar ao DNOCS por meio do Ofício nº 15850/2018/Regional/CE-CGU, de 17 de agosto de 2018, o Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas apresentou manifestação por intermédio de despacho, datado de 24 de agosto de 2018, a qual se ateve apenas às recomendações que foram formuladas, cuja análise será feita em sede de Plano de Providências, no sistema Monitor da CGU.

Análise do Controle Interno

Destaque-se, preliminarmente, a ausência de manifestação no tocante às pendências relacionadas a servidores da CEST/BA, CEST/CE e CEST/PE.

Relativamente às ocorrências referentes a servidores da CEST/PB, CEST/MG e CEST/PI, permanecem as respectivas pendências até a apresentação das providências anunciadas para o saneamento das inconsistências.

Quanto à informação que as ocorrências referentes à CEST/MG com o parecer “Inconsistência com pendência de providências da Unidade Pagadora” já foram concluídas, ressalte-se que, apesar de a CGU ter efetuado a análise das manifestações já encaminhadas por aquela Coordenadoria Estadual do DNOCS, ainda há, conforme os

respectivos pareceres, pendências relativas à informação de providências e/ou à apresentação de evidências.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar justificativas para as ocorrências que se encontram nas situações de "Justificativa Pendente" ou "Justificativa em Andamento", bem como adotar, com relação às ocorrências cujos pareceres da CGU indicam pendências, providências visando ao saneamento das respectivas inconsistências.

Recomendação 2: Aprimorar os procedimentos da Autarquia para o acompanhamento dos pareceres emitidos pelo Controle Interno, relativamente às ocorrências identificadas mediante cruzamentos efetuados entre os registros nas bases de dados da Previdência Social e do Siape e a legislação de pessoal, em especial, no tocante àqueles que indicam a continuidade de pendências, bem como observar os prazos definidos pela CGU para a apresentação de justificativas e/ou adoção de providências.

4 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

4.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

4.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Formalização de termos de convênios sem cumprimento integral dos requisitos para celebração estabelecidos no art. 22 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016.

Fato

Em análise a cinco processos administrativos de celebração de termos de convênio no exercício de 2017, a fim de certificar a suficiência e consistência da documentação apresentada pelos convenientes em atendimento ao disposto nos incisos I a XXI do art. 22 da Portaria Interministerial nº MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, os quais são requisitos obrigatórios para a celebração e cuja verificação deverá ser feita no momento da assinatura das avenças, conforme assevera o § 1º do referido artigo, constataram-se algumas situações impróprias, na forma de celebração de convênios com apresentação de documentos declaratórios inválidos para cumprimento dos seguintes incisos, visto que foram emitidos em data muito pretérita ao momento da celebração, ou foram emitidos sem a completude das informações requeridas pela norma:

- XI (Inexistência de vedação ao recebimento de transferência voluntária por descumprimento de limites, em atendimento ao disposto no art. 23, § 3º, e art. 25, inciso IV, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 2000);
- XIV (Comprovação de que as Despesas de Caráter Continuado Derivadas do Conjunto das Parcerias Público-Privadas já contratadas no ano anterior limitam-se a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício e se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes limitam-se a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios, conforme disposto no art. 28, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004);
- XV (Comprovação da regularidade quanto ao Pagamento de Precatórios Judiciais);



- XVI (Comprovação de divulgação da execução orçamentária e financeira por meio eletrônico de acesso ao público e de informações pormenorizadas relativas à receita e à despesa em atendimento ao disposto no art. 73-C da Lei Complementar nº 101, de 2000);
- XVII (Inexistência de situação de vedação ao recebimento de transferências voluntárias nos termos do art. 33, combinado com o inciso I do § 3º do art. 23, ambos da Lei Complementar nº 101, de 2000), e
- XVIII (Fornecimento da relação das empresas públicas e das sociedades de economia mista ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins de que trata o Decreto nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996, consoante o prescrito no art. 92 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016).

Elencam-se no quadro a seguir as situações impróprias verificadas:

Quadro – Atendimento aos incisos do Art. 22 da Portaria Interministerial nº 424/2016.

Nº Convênio Siconv	Conveniente (Prefeitura Municipal)	Data da Assinatura do Convênio	Data da Apresentação das Declarações	Incisos descumpridos da Portaria nº 424/2016	Observação
843487	Dom Basílio/BA	29/12/17	14/08/17	XI, XIV, XV, XVI, XVII e XVIII	A Declaração (fls. 75) exigida pelo inciso XV da citada Portaria Interministerial não traz o apontamento se o município é aderente ao regime de que trata o art. 97, § 10, inciso IV, alínea "b" do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, qual a periodicidade de pagamento e a data do próximo pagamento
850093	Bento Fernandes/RN	29/12/17	04/09/17	XI, XIV, XV, XVI, XVII e XVIII	A Declaração (fls. 40) exigida pelo inciso XV da citada Portaria Interministerial não traz o apontamento se o município é aderente ao regime de que trata o art. 97, § 10, inciso IV, alínea "b" do ADCT; qual a periodicidade de pagamento e a data do próximo pagamento
850302	Monte Alegre/RN	29/12/17	13/12/17	XV (¹)	A Declaração (fls. 40) exigida pelo inciso XV da citada Portaria Interministerial não traz o apontamento se o município é aderente ao regime de que trata o art. 97, § 10, inciso IV, alínea "b" do ADCT; qual a



					periodicidade de pagamento e a data do próximo pagamento
852359	Nova Cruz/RN	29/12/17	15/12/17	XV ⁽¹⁾	A Declaração (fls. 38) exigida pelo inciso XV da citada Portaria Interministerial não traz o apontamento se o município é aderente ao regime de que trata o art. 97, § 10, inciso IV, alínea "b" do ADCT; qual a periodicidade de pagamento e a data do próximo pagamento

Fonte: Processos administrativos de formalização dos referidos convênios.

(¹) O atendimento do inciso XV, quanto aos convênios n°s 850302 e 852359, refere-se apenas à forma incompleta de apresentação das declarações.

As declarações emitidas em meses anteriores à data de celebração dos respectivos convênios, para cumprimento dos incisos XVI, XVII e XVIII da Portaria Interministerial n° 424/2016, caducaram, pois somente têm validade no mês da assinatura.

Verificou-se que os documentos apresentados pelos convenentes foram objeto da elaboração de notas técnicas opinativas sobre a possibilidade ou não de celebração dos instrumentos sob o ponto de vista técnico (Proposta/Plano de Trabalho, Projeto Básico, Recursos Financeiros, Análise de Custos e Regularidade Fiscal), as quais foram assinadas em conjunto pela Chefe do Serviço de Monitoramento de Convênios e servidores da Diretoria de Infraestrutura Hídrica, bem como de pareceres firmados pela Procuradoria Federal junto ao DNOCS, a qual se manifestou sobre o aspecto jurídico-formal das minutas de convênio.

As notas técnicas e pareceres emitidos não fizeram qualquer alusão à data de emissão e assinatura das declarações de que tratam os incisos XI, XIV, XV, XVI, XVII e XVIII da Portaria Interministerial n° 424/2016, em comparação com o momento da celebração dos Convênios Siconv n°s 843487 e 850093, bem como quanto à perda de validade das declarações exigidas nos incisos XVI, XVII e XVIII.

A título exemplificativo, apresenta-se a seguir a cronologia das análises efetuadas:

Quadro – Cronologia das análises técnicas e jurídicas efetuadas na documentação apresentada por convenentes

Convênio Siconv n°	Data da Documentação do Município	Data da Nota Técnica do DNOCS	Data do Parecer Jurídico
843487	14/08/2017	01/12/2017	12/12/2017
850093	04/09/2017	05/12/2017	22/12/2017

Fonte: Processos administrativos de formalização dos referidos convênios

No que concerne aos Convênios Siconv n°s 850302 e 852359, a incompletude/imprecisão da declaração prevista no inciso XV também não foi alvo de menção ou análise crítica, de molde a requerer sua substituição e aderência ao disposto na norma.



Causa

Existência de descompasso temporal entre a apresentação da documentação exigida no art. 22 da Portaria Interministerial nº 424/2016 e as análises efetuadas pela área técnica do DNOCS e pela Procuradoria Federal, provocada pela demora dos entes convenientes no envio de documentos necessários à celebração, conjugada com análises efetuadas pelas áreas técnicas do DNOCS e pela Procuradoria Federal que não levaram em consideração a data de emissão e validade de declarações, bem como a completude exigidas no art. 22 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 45/AUDI, de 27 de junho de 2018, o DNOCS encaminhou o Memorando nº 9/DI/DOB/MC, de 19 de junho de 2018, do Serviço de Monitoramento de Convênios, no qual constam as seguintes considerações:

“1. Convênio 12/2017 e SICONV 843487 ...

[...]

À assinatura do Convênio somente em 29/12/2017, a demora se dá por conta do envio pelo Conveniente de documentos necessários a celebração, conforme consta no SICONV alguns documentos foram inseridos em 26/12/2017.

[...] na fl. 75 (arquivo SEI 0093047), o Conveniente declara que está em conformidade com o que dispõem o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e as mesmas foram reapresentadas no SICONV em data de 26/12/2017, Aba: Lista Anexo da Proposta.

2) [...]

Convênio nº 20/2017 e SICONV nº 850093...

[...]

A assinatura do Convênio somente em 29/12/2017, a demora se dá por conta do envio pelo Conveniente dos documentos necessários a celebração, conforme consta no SICONV alguns documentos foram enviados via e-mail em 14/12 e inseridos no SICONV somente em 05/01/2018, na Aba: Lista Anexos da Proposta.

Nas declarações de fls. 85/86 e 87/88, encaminhadas pelos Ofício 1308 de 14/12/2017 e 1307/2017 (fls. 95, arquivo SEI 0093059), o Conveniente declara estar em conformidade com o que dispõe o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e não informa o vencimento do próximo pagamento.

Convênio 24/2017 e SICONV nº 850302 (correção efetuada pela CGU)...

[...]

Na declaração de fls. 38 encaminhada pelo Ofício nº 1288/2017 de 13/12/2017 (arquivo SEI 0093063), o Conveniente declara estar em conformidade com o que dispõe o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, porém, não informa o vencimento do próximo pagamento.

A assinatura do Convênio somente em 29/12/2017, a demora se dá por conta do envio pelo Conveniente de documentos necessários a celebração, conforme consta no SICONV alguns documentos foram, inseridos no SICONV somente em 15/12/2017, nas Abas: Requisitos para Celebração e Lista Anexos da Proposta

Convênio 25/2017 e SICONV nº 852359 ...



[...]

Nas fls. 55 (arquivo SEI 0093066), o Convenente declara estar em conformidade com o que dispõe o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, porém, não informa o vencimento do próximo pagamento.

A assinatura do Convênio somente em 29/12/2017, a demora se dá por conta do envio pelo Convenente de documentos necessários a celebração, conforme consta no SICONV alguns documentos foram inseridos no SICONV somente em 22/12 e 27/12/2017, nas Abas: Requisitos para Celebração e Lista Anexos da Proposta.”

Por meio do Ofício nº 65/AUDI, de 24 de agosto de 2018, o DNOCS encaminhou o Memorando nº 00060/2018/GAB/PFE-DNOCS-SEDE/PGF/AGU, de 22 de agosto de 2018, da Procuradoria Federal junto ao DNOCS, em resposta ao Relatório Preliminar, no qual constam as seguintes considerações:

“No tocante a essa Constatação/Recomendação, ressaltamos que à Procuradoria Federal orienta, com base na lei, em todos os seus pareceres, que as exigências para celebração do convênio devem ser atendidas antes da assinatura do instrumento convenial. Com referência aos processos apontados pela CGU/CE:

Convênio SICONV Nº 843487/2017 (Dom Basílio/BA)
PARECER n. 00262/2017/CAJ/PFE-DNOCS-SEDE/PGF/AGU
(...)

58. Os demais requisitos para celebração permanecem válidos, devendo ser exigidos e verificados pela Administração antes de firmar o convênio.

Convênio SICONV Nº 850093/2017 (Bento Fernandes/RN)
PARECER n. 00281/2017/CAJ/PFE-DNOCS-SEDE/PGF/AGU
(...)

60. Os demais requisitos para celebração permanecem válidos, devendo ser exigidos e verificados pela Administração antes de firmar o convênio.

Frise-se que a existência de certidões desatualizadas não é empecilho para que se proceda a análise jurídica.”

Análise do Controle Interno

Em análise às justificativas e documentos apresentados, tecem-se as seguintes considerações:

a) Convênio 843487/2017 (Dom Basílio/BA)

A documentação apresentada na aba “Listagem de Anexos” refere-se à mesma encartada no Processo SEI nº 59400.002290/2017-12, de 31 de maio de 2017, ou seja, foram emitidas em 14 de agosto de 2017, não trazendo qualquer modificação na situação anteriormente apontada.

A inclusão das referidas declarações na aba “Listagem de Anexos” não se trata de procedimento correto, haja vista que o ente municipal deveria anexá-las na aba “Requisitos para Celebração”, em “Declarações”.

Quanto à Declaração de Regularidade Quanto ao Pagamento de Precatórios Judiciais (fl. 75), por se tratar do mesmo documento anterior, ratifica-se a ausência de informação da periodicidade do pagamento e a data do próximo vencimento.

b) Convênio 850093 (Bento Fernandes/RN)



A “Declaração da Regularidade de Precatórios Judiciais” apresentada na aba “Listagem de Anexos” refere-se à mesma encartada no Processo SEI nº 59400.002290/2017-12, de 31 de maio de 2017, ou seja, foi emitida em 04 de setembro de 2017, não constando a periodicidade dos pagamentos e a data do próximo vencimento.

Com relação às declarações emitidas para atendimento aos incisos XI, XIV, XVI, XVII e XVIII da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, não houve alteração da situação apontada anteriormente, haja vista que as declarações constantes da aba “Requisitos para Celebração” do SICONV são as mesmas que estão encartadas no Processo SEI nº 59400.003374/2017-73.

c) Convênio 850302 (Monte Alegre/RN)

A “Declaração da Regularidade de Precatórios Judiciais” reapresentada na aba “Listagem de Anexos” é diferente da encartada no Processo SEI nº 59400.003533/2017-30, ou seja, foi emitida em 16 de outubro de 2017 e anexada ao SICONV em 05 de janeiro de 2018, continuando a não informar a periodicidade dos pagamentos e a data do próximo vencimento.

d) Convênio 852359 (Nova Cruz/RN)

A “Declaração da Regularidade de Precatórios Judiciais” apresentada na aba “Requisitos para Celebração” refere-se à mesma encartada no Processo SEI nº 59400.004567/2017-41, ou seja, foi emitida em 15 de dezembro de 2017, não constando a periodicidade dos pagamentos e a data do próximo vencimento.

Ante todo o exposto, conclui-se pela existência de descompasso temporal entre a apresentação da documentação exigida no art. 22 da Portaria Interministerial nº 424/2016 e as análises efetuadas pela área técnica do DNOCS e pela Procuradoria Federal, haja vista que a verificação dos requisitos para recebimento de transferências voluntárias deverá ser feita no momento da assinatura do respectivo instrumento, conforme assevera o § 1º do Art. 22 da referida Portaria.

Com relação aos municípios que estejam em dia com suas obrigações de pagamento de precatórios judiciais, a situação de regularidade não está bem registrada, cabendo orientação da concedente dos recursos (DNOCS) para melhorar as declarações encaminhadas pelos entes municipais, seja para declarar a inaplicabilidade do dispositivo à situação fática do ente subnacional ou sua adimplência, com apontamento da periodicidade dos pagamentos e data do próximo vencimento, em conformidade com o inciso XV do art. 22 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016.

Por fim, verificou-se, quanto à inserção da documentação aludida nos incisos I a XXI do Art. 22 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, no que couber, que também estão sendo anexadas na aba “Lista Anexo da Proposta”, quando o correto seria na aba “Requisitos para Celebração”, em “Declarações”.

Com relação à manifestação apresentada pela Procuradoria Federal junto ao DNOCS, em sede de Relatório Preliminar, não se questiona a pertinência da análise jurídica e a orientação dada nos itens 58 e 60 dos aludidos pareceres.

O fato que se impõe reside na validade das declarações apresentadas pelos convenientes, as quais não foram objeto de menção nas análises primárias realizadas pelos setores técnicos do DNOCS nem pelo Douto Órgão Jurídico, em prejuízo à assinatura das avenças pelo Diretor-Geral do DNOCS.



Em espeque ao entendimento da CGU, mencione-se a Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, da Advocacia-Geral da União, que trata da elaboração de manifestação jurídica referencial, perfeitamente aplicável ao caso em tela, visto que as questões jurídicas são idênticas e recorrentes, a qual estabelece a dispensa de análise jurídica individualizada, restringindo-se a atividade jurídica à verificação das exigências legais a partir da simples conferência de documentos, que pressupõe que seja realizada com observância à data de emissão e validade dos documentos (expirado, comprovado, atendido, etc.)

Recomendações:

Recomendação 1: Observar, nas análises efetuadas pelas áreas técnicas do DNOCS e pela Procuradoria Federal, a data de emissão e validade das declarações emitidas por municípios que buscam a celebração de convênios, inclusive diligenciando as inconformidades verificadas, de forma a dar cumprimento ao disposto no § 1º do art. 22 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016.

Recomendação 2: Orientar as prefeituras municipais quanto à suficiência e qualidade das informações contidas nas declarações exigidas pelo art. 22 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, bem como sobre a correta inserção dos respectivos documentos no Sistema de Convênios - Siconv.

Recomendação 3: Avaliar a oportunidade e conveniência da Procuradoria Federal junto ao DNOCS passar a adotar, doravante, a elaboração de parecer referencial que contemple a análise jurídica da documentação apresentada para formalização de convênios, na forma estabelecida na Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, da Advocacia-Geral da União.

4.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Atuação intempestiva do DNOCS na análise das prestações de contas das transferências voluntárias apresentadas.

Fato

Da análise procedida nos registros do Siafi e Siconv, evidenciou-se um total de 35 convênios, no montante de R\$ 135.202.696,08, que se encontram na situação “A Aprovar” e “Prestação de Contas em Análise” ou “Prestação de Contas Enviada para Análise”, ou seja, são registros decorrentes de prestações de contas que foram apresentadas pelos convenientes, mas que estão pendentes de análise pelas áreas técnicas competentes do DNOCS.

Do quantitativo indicado, 29 estão registrados no Siafi na situação “A Aprovar”, no valor total de R\$ 130.368.370,28, enquanto que o Siconv apresenta seis registros na situação de “Prestação de Contas em Análise” ou “Prestação de Contas Enviada para Análise”, no valor de R\$ 4.834.325,80.

Posto isso, é importante informar que foi verificada uma acentuada demora no fluxo das análises desses processos, tanto no setor de contabilidade como nas áreas técnicas envolvidas no acompanhamento e fiscalização dos convênios, conforme se pode observar nos quadros a seguir, que demonstram o tempo decorrido dos processos de prestação de contas não analisados pelo DNOCS, no qual foram utilizados dois parâmetros: I - comparativo entre a data de entrada dos processos e a data da disponibilização da planilha em meio eletrônico a esta CGU-Regional/CE (11/06/2018), a fim de identificar a



totalidade do tempo decorrido dos processos nessa Autarquia; e II - o comparativo entre a data da última movimentação e a data da disponibilização da planilha (11/06/2018), com o objetivo de identificar o tempo decorrido no último setor para o qual foi movimentado:

a) Convênios - Siafi na situação de “A Aprovar”

Quadro: Movimentação dos Processos de Prestação de Contas

Item	Número	Número Original	Conveniente	Valor (R\$)	Local	Data Entrada	Data Última Movimentação	Qtde de Dias ⁽¹⁾	Qtde de Dias ⁽²⁾
1	376206	PGE 05/99	MI/SE/DGI/Admni s-tração Geral	1.435.558,00	Diretoria Geral	12/07/2001	25/08/2016	6.178	655
2	414501	PGE 50/2000	Estado do Ceará/CE	134.566,00		21/05/2008	17/02/2016	3.673	845
3	467711	PGE 104/2001	Pref Mun de São Paulo do Potengi/RN	11.656,00		27/10/2010	16/03/2018	2.784	87
4	487354	PGE 15/2003	Junta de Usuários da Água do Per Irrig de São Gonçalo/PB	562,69	Diretoria de Des. Tecnológico e Produção	25/09/2012	04/12/2014	2.085	1.285
5	487368	PGE 10/2003	Associação dos Produt Rur Irrigantes do Vale do Moxotó/PE	3.456.795,28	Diretoria Administrativa	23/09/2003	25/08/2014	5.375	1.386
6	503680	PGE 158/2003	Estado do Piauí/PI	11.097.129,70		06/11/2008	10/12/2015	3.504	914
7	504182	PGE 01/2004	Distrito de Irrigação do Perímetro Irrigado Araras Nort/CE	26.125,58	Diretoria Geral	07/10/2008	24/11/2014	3.534	1.295
8	505346	PGE 109/2004	Estado de Minas Gerais/MG	1.499.536,34	Diretoria Administrativa	28/08/2012	03/04/2018	2.113	69
9	544556	PGE 09/2005	Estado do RN/RN	609.150,07	CEST/CE	17/03/2011	07/02/2018	2.643	124
10	558174	193002200500117	Fundação Universidade Estadual do Ceará Funece/CE	197.173,28	Diretoria Administrativa	23/07/2012	04/09/2014	2.149	1.376
11	588348	19300257200600100	Instituto Centro de Ensino Tecnológico/CE	1.395.706,24	CEST/CE	02/12/2008	25/10/2016	3.478	594
12	590399	19300257200600100	Estado do Piauí/PI	646.697,88	Diretoria-Geral	27/05/2011	16/03/2017	2.572	452
13	595745	19300257200700000	Estado de Pernambuco/PE	820.000,00	CEST/PE	16/10/2009	29/12/2012	3.160	1.990
14	611239	19300257200700000	Município de Tarrafas/CE	2.964.000,00	Diretoria Administrativa	09/08/2011	13/03/2013	2.498	1.916
15	619025	19300257200600100	Estado do Ceará/CE	1.875.902,16		16/08/2013	05/05/2016	1.760	767
16	622602	19300257200700000	Município de Ceará-Mirim/RN	100.000,00	CEST/RN	15/10/2012	07/07/2017	2.065	339
17	623726	19300257200700000	Município de Pau Dos Ferros/RN	400.000,00	Diretoria Administrativa	26/12/2013	02/01/2018	1.628	160
18	623739	19300257200700000	Município de Saboeiro/CE	963.031,37		03/01/2014	30/01/2018	1.620	132
19	644037	19300257200800000	Fundação de Apoio a Serviços Técnicos, Ensino e Fomento/CE	274.000,00		22/05/2013	27/08/2015	1.846	1.019
20	645506	19300257200800000	Município de Mauriti/CE	142.500,00	CEST/CE	23/06/2017	08/12/2017	353	185
21	653298	19300257200800100	Município de Ruy Barbosa/RN	200.000,00	CEST/RN	01/07/2011	18/10/2016	2.537	601
22	653301	19300257200800100	Pref Mun de São Paulo do Potengi/RN	337.326,00		21/03/2011	14/09/2016	2.639	635
23	657313	19300257200800100	Município de Alto do Rodrigues/RN	150.000,00	Diretoria Administrativa	03/01/2014	30/01/2018	1.620	132
24	674878	TC 001/2013	Estado do RN/RN	99.938.357,69	Diretoria de Infraestrutura Hídrica	05/09/2014	09/02/2017	1.375	487
25	681117	TC 27/2013	Município de Quiterianópolis/CE	204.000,00		16/08/2017	30/08/2017	299	285



Quadro: Movimentação dos Processos de Prestação de Contas

Item	Número	Número Original	Conveniente	Valor (R\$)	Local	Data Entrada	Data Última Movimentação	Qtde de Dias ⁽¹⁾	Qtde de Dias ⁽²⁾
26	681124	TC 18/2013	Município de Lavras da Mangabeira/CE	204.000,00		04/07/2017	14/07/2017	342	332
27	681151	TC 25/2013	Município de Pentecoste/CE	357.000,00		15/10/2015	12/08/2016	970	668
28	681165	TC 26/2013	Município de Piquet Carneiro/CE	204.000,00		23/11/2016	18/05/2017	565	389
29	685153	TED 03/2015	Cia de Des. dos Vales do S. Franc. e do Parnaíba	723.596,00	CEST/BA	10/07/2017	25/07/2017	336	321

Notas:

⁽¹⁾ No DNOCS, tendo por base a data de entrada e de encaminhamento da informação à CGU/CE:11/06/2018.

⁽²⁾ No último setor, tendo como base a data da última movimentação e de encaminhamento da informação à CGU/CE: 11/06/2018.

Fonte: Siafi e Informação da Entidade.

b) Convênios- Siconv na situação de “Prestação de Contas em Análise” ou “Prestação de Contas Enviada para Análise”

Quadro: Movimentação dos Processos de Prestação de Contas

Item	Siconv nº	Nº Interno	Conveniente	Valor (R\$)	Local	Data Entrada	Data Última Movimentação	Qtde de Dias ⁽¹⁾	Qtde de Dias ⁽²⁾
1	737477	00009/2010	Município de Coronel Ezequiel/RN	144.391,50	Diretoria Administrativa	02/05/2012	06/09/2016	2.231	643
2	741134	00020/2010	Município de São Paulo do Potengi/RN	424.180,13	CEST-RN	13/08/2012	30/08/2017	2.128	285
3	741504	00021/2010	Município de São José do Seridó/RN	315.000,00		14/08/2013	23/02/2017	1.762	473
4	742361	00029/2010	Município de São João do Sabugi/RN	423.430,19		19/04/2016	15/05/2018	783	27
5	743131	00031/2010	Município de Ouro Branco/AL	2.790.000,00	Diretoria Administrativa	15/05/2018	-	27	-
6	755127	00014/2010	Município de Catarina/CE	737.323,98	Polícia Federal	19/11/2012	21/03/2013	2.030	1.908

Notas:

⁽¹⁾ No DNOCS, tendo por base a data de entrada e de encaminhamento da informação à CGU/CE:11/06/2018.

⁽²⁾ No último setor, tendo como base a data da última movimentação e de encaminhamento da informação à CGU/CE: 11/06/2018.

Fonte: Siafi, Siconv e Informação da Entidade.

Os quadros acima revelam que o DNOCS vem descumprindo, recorrentemente, o prazo estabelecido para análise dos processos de prestação de contas dos convênios que foram celebrados ainda sob a égide da IN/STN nº 01/1997, que preceitua em seu art. 31:

“Art. 31. A partir da data do recebimento da prestação de contas final, o ordenador de despesa da unidade concedente, com base nos documentos referidos no art. 28 e à vista do pronunciamento da unidade técnica responsável pelo programa do órgão ou entidade concedente, terá o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciar-se sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada, sendo 45 (quarenta e cinco) dias para o pronunciamento da referida unidade técnica e 15 (quinze) dias para o pronunciamento do ordenador de despesa”.

Ademais, considerando que os convênios Siconv foram celebrados sob a égide da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008 e Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011, verifica-se que o art. 60 das respectivas portarias preceitua que “[...] o concedente terá o prazo de noventa dias, contado da data do recebimento,



para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes”.

Registre-se que de igual modo aos convênios Siafi, começam a se formar passivos em convênios já firmados sob a nova regulamentação das transferências voluntárias introduzida pelo Decreto nº 6.170/2007 e Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008, revogada pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011.

Além do aspecto evidente de formação de passivos, outras consequências podem advir do expressivo tempo decorrido entre a entrada da prestação de contas e sua análise por essa Autarquia.

Primeiramente, quanto maior o tempo decorrido mais difícil se torna o processo de análise da prestação de contas sob o aspecto técnico, pois as visitas *in loco* tendem a ser menos conclusivas em razão, por exemplo, do desgaste dos bens e mudanças de cenário urbano.

A outra consequência reside na possibilidade de a Autarquia estar concedendo transferências voluntárias, inclusive por meio de novos convênios, a convenientes que tenham cometido alguma irregularidade ou ilegalidade, já que permanecem na situação de adimplentes enquanto as prestações de contas não forem analisadas e aprovadas pelo DNOCS.

Ressalte-se que a situação em comento não se constitui fato novo, sendo objeto de apontamento em trabalhos anteriores de avaliação da gestão dos responsáveis pelo DNOCS.

Causa

O problema de formação de passivo na análise de prestação de contas de convênio é histórico em decorrência de vários fatores, que passam pela inércia das áreas envolvidas (contabilidade e setores técnicos), contingente de recursos humanos aquém da demanda de trabalho, contingenciamento de recursos orçamentários e estrutura organizacional deficiente.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 67/AUDI, de 27 de agosto de 2018, a Diretoria Administrativa do DNOCS apresentou manifestação que não contestou o achado, visto que se ateu às recomendações que foram formuladas no Relatório Preliminar, cuja análise será feita em sede de Plano de Providências, no sistema Monitor da CGU.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação do DNOCS após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação encontra-se registrada acima, no campo ‘fato’.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar a análise de prestação de contas dos 35 convênios que se encontram na situação de "Aprovar" e "Prestação de Contas em Análise" ou "Prestação de Contas Enviada para Análise", priorizando os convênios do Siafi, no prazo de até 180 dias, sob pena de responsabilidade.

Recomendação 2: Atualizar a Resolução DNOCS nº 02/2014, de 09 de maio de 2014, uma vez que ainda trata da Portaria Interministerial MF/MP/CGU nº 507/2011, a qual foi



revogada pela Portaria Interministerial MF/MP/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, e suas alterações.

Recomendação 3: Inserir na atualização da Resolução DNOCS nº 02/2014 prazos para as áreas responsáveis emitirem os respectivos pareceres técnicos, compatíveis com o cronograma estabelecido para reduzir o quantitativo de prestações de contas em estoque, de forma que o setor de contabilidade possa concluir as análises dentro do período previsto nos normativos.

4.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Registros inconsistentes de convênios expirados no Siafi e Siconv sem apresentação de prestação de contas pelos convenentes.

Fato

Dos exames efetuados nos registros do Siafi e Siconv, evidenciou-se a existência de quatro convênios envolvendo recursos no valor total de R\$ 3.486.286,54, que se encontram na situação “A Comprovar” e “Aguardando Prestação de Contas” ou “Prestação de Contas em Complementação”, ou seja, são registros decorrentes de convênios que se encontram com vigência expirada e ainda não foram apresentadas as respectivas prestações de contas.

Os três quadros a seguir delineiam as situações em comento:

Quadro – Relação de convênios Siafi na situação “A Comprovar”

Item	Número	Número Original	Convenente	Fim Vigência	Valor (R\$)
1	685153	TED 003/2015	Cia de Des. dos Vales do S. Franc e do Parnaíba	22/10/2016	17.197,90

Fonte: Siafi

Quadro – Relação de convênios Siconv na situação “Aguardando Prestação de Contas”

Item	Siconv nº	Nº Interno	Convenente	Fim Vigência	Data Limite p/ Prestação Contas	Valor (R\$)
1	746743	039/2010	Mun. Rafael Fernandes/RN	07/01/2014	06/02/2014	195.000,00

Fonte: Siconv

Quadro – Relação de convênios Siconv na situação “Prestação de Contas em Complementação”

Item	Siconv nº	Nº Interno	Convenente	Fim da Vigência	Data Limite p/ Prestação Contas	Valor (R\$)
1	717861	020/2009	Mun. de Bocaina/PI	30/03/2012	23/10/2013	130.000,00
2	744060	032/2010	Mun. de Aiuaba/CE	02/08/2013	15/05/2014	3.144.088,64

Fonte: Siconv

Causa

O problema em comento não é novo e decorre da inércia do Serviço de Contabilidade do DNOCS, que não faz a cobrança tempestiva de prestação de contas aos convenentes e



quando o faz não promove a atualização do registro da situação das transferências voluntárias nos Sistemas Siafi e/ou Siconv.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 67/AUDI, de 27 de agosto de 2018, a Diretoria Administrativa do DNOCS apresentou as seguintes manifestações:

- a) Convênio nº 685153 – “O Serviço de Contabilidade emitirá Notificação ao conveniente requerendo a devolução dos recursos ou comprovação dos gastos até 30/09/2018”;
- b) Convênio nº 746743 – encaminhou Ofício nº 697, de 18 de dezembro de 2014, indicando que foi instaurada a TCE e enviada à CGU;
- c) Convênio nº 717861 – encaminhou o Ofício nº 696/DG/DA/CRF/CO, de 18 de dezembro de 2014, indicando que foi instaurada a TCE e enviada à CGU; e
- d) Convênio nº 744060 – “O status atual desta transferência no SIAFI é de INADIMPLÊNCIA SUSPensa, por ter ação de ressarcimento; No SICONV o status é de Prestação de Contas Prestação de Contas em complementação e situação de inadimplência pendente de complementação no SIAFI”.

Análise do Controle Interno

Com base na manifestação do DNOCS, observa-se que os registros do Siafi e Siconv não estão espelhando a real situação em que se encontram os Convênios nº 685153 e 744060.

No que se refere aos Convênios nº 746743 e 717861, em que pese o encaminhamento dos ofícios, verifica-se que os registros de “Aguardando Prestação de Contas” e “Prestação de Contas em Complementação” dos respectivos convênios no Siconv também estão indevidos, uma vez que, pela manifestação apresentada, os mesmos já foram objeto de tomada de contas especial.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder à alteração da situação dos Convênios nº 685153, 744060, 746743 e 717861 no Siconv, em consonância com a real posição em que se encontram.

Recomendação 2: Efetuar o registro de inadimplência do Convênio nº 685153 por omissão no dever de prestar contas e promover a consequente instauração de tomada de contas especial, se ainda não o fez, considerando a ausência de manifestação dos gestores responsáveis ao final do prazo de trinta dias, em cumprimento ao art. 56, § 2º e art. 72, § 3º, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011.

4.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de comprovação de encaminhamento das Tomadas de Contas Especiais para a CGU.



Fato

Da análise procedida nos registros do Siafi e Siconv, evidenciou-se a existência de 131 convênios inadimplentes, sendo vinte com inadimplência efetiva e 111 com inadimplência suspensa, que estão sujeitos a Tomada de Contas Especial - TCE.

Desse total, para trinta convênios a seguir discriminados constatou-se que não foram identificados documentos referentes ao encaminhamento dos processos de TCE à Controladoria-Geral da União ou outro documento que respalde a não instauração da respectiva TCE:

Quadro – Relação de Convênios com Inadimplência Efetiva sem comprovação de TCE

Item	Nº	Nº Interno	Conveniente	Valor (R\$)	Prazo p/ Prestação de Contas	Qtde de Dias ⁽¹⁾
1	67197	PGE-46/90	Município de Januária/MG	1,63	19/02/1991	9.922
2	381938	PGE 14/99	Distrito de Irrigação do Platô de Guadalupe/PI	219.154,78	01/03/2005	4.798
3	505346	PGE 109/2004	Estado de Minas Gerais/MG	463,66	05/06/2012	2.145
4	595947	19300257200700000	Município de Aurora/CE	237.500,00	07/03/2009	3.331
5	611228	19300257200700000	Município de Umari/CE	31.267,39	10/11/2010	2.718
6	652756	19300257200800100	Colônia de Pescadores - Z - 22/RN	756.717,12	14/09/2012	2.044
7	657323	19300257200800100	Município de Lajes/RN	300.000,00	12/09/2012	2.046
8	737347	00007/2010	Município de Parazinho/RN	50.000,00	31/08/2013	1.693

Nota:

⁽¹⁾ Quantidade de dias entre o prazo final para prestação de contas e a data de extração de dados no Siafi e Siconv (Posição: 20/04/2018).

Fonte: Siafi e Siconv.

Quadro – Relação de Convênios com Inadimplência Suspensa sem comprovação de TCE

Item	Número	Nº Interno	Conveniente	Valor (R\$)	Prazo p/ Prestação de Contas	Qtde de Dias ⁽¹⁾
1	430665	PGE 31/2001	Mun. de Hidrolândia/CE	130.000,00	13/12/2002	5.607
2	446527	PGE 162/2001	Município de Irauçuba/CE	128.543,00	15/04/2003	5.484
3	451790	PGE 81/2001	Município de Iguatu/CE	125.000,00	08/02/2003	5.550
4	451794	PGE 163/2001	Município de Ipueiras/CE	100.000,00	13/06/2003	5.425
5	481418	PGE 50/2002	Município de Irauçuba/CE	130.144,11	03/12/2004	4.886
6	483677	PGE 51/2002	Município de Irauçuba/CE	129.824,05	03/12/2004	4.886
7	485930	PGE 61/2002	Município de Irauçuba/CE	40.031,84	03/01/2005	4.855
8	486471	PGE 148/2002	Mun. de Várzea Alegre/CE	135.000,00	25/11/2004	4.894
9	486726	PGE 197/2002	Município de Cariré/CE	130.000,00	29/08/2004	4.982
10	500513	PGE 134/2003	Município de Irauçuba/CE	130.000,00	31/07/2005	4.646
11	511467	PGE 93/2003	Mun.de Senador Sá/CE	145.411,15	24/08/2005	4.622
12	511476	PGE 34/2003	Mun. de Senador Sá/CE	142.421,00	29/08/2005	4.617



Quadro – Relação de Convênios com Inadimplência Efetiva sem comprovação de TCE

Item	Nº	Nº Interno	Conveniente	Valor (R\$)	Prazo p/ Prestação de Contas	Qtde de Dias ⁽¹⁾
13	512714	PGE 100/2004	Município de Canindé/CE	10.140,85	04/09/2005	4.611
14	515321	PGE 95/2004	Mun. de Senador Sá/CE	131.000,00	31/08/2005	4.615
15	526340	PGE 49/2004	Mun. de Morada Nova/CE	145.000,00	29/10/2006	4.191
16	558174	193002200500117	Fundação Universidade. Estadual - Funece/CE	182.000,00	04/07/2011	2.482
17	572633	19300257200600000	Município de Pacujá/CE	4.507,88	30/07/2007	3.917
18	588615	19300257200600000	Mun. de São João do Jaguaribe/CE	10.778,84	24/02/2009	3.342
19	588646	19300257200600000	Mun. de Nova Russas/CE	12.855,82	23/02/2009	3.343
20	620607	19300257200700000	Município de Lavras da Mangabeira/CE	51.494,18	01/09/2012	2.057
21	623027	19300257200700000	Estado do Ceará	142.500,00	06/06/2012	2.144
22	650431	19300257200800000	Pref Mun de Tauá/CE	228.950,00	04/06/2014	1.416

Nota:

⁽¹⁾ Quantidade de dias entre o prazo final para prestação de contas e a data de extração de dados no Siafi e Siconv (Posição: 20/04/2018).

Fonte: Siafi e Siconv.

Nesse contexto, cabe destacar a quantidade de dias decorridos excessiva do prazo fixado para apresentação da prestação de contas sem o cumprimento da obrigação pelo conveniente, o que caracteriza hipótese de instauração de TCE em razão da omissão no dever de prestar contas, conforme dispõe o art. 8º, *caput*, da Lei nº 8.443/1992.

Com efeito, alerta-se para o fato de que “*Os órgãos e entidades competentes têm até o dia 1º de dezembro de 2018 para encaminhar ao Tribunal de Contas da União as respectivas tomadas de contas especiais, nos casos exigidos pela legislação, cujas datas de início de contagem, na forma dos artigos 4º, § 1º, 11 e 13, são anteriores a 12 de dezembro de 2016, data da publicação da IN-TCU nº 76/2016, aplicando-se o disposto no art. 12 às hipóteses de descumprimento do citado prazo, inclusive no tocante às sanções a serem impostas aos responsáveis*”, conforme dispõe o art. 19-A da Instrução Normativa/TCU nº 76, de 23 de novembro de 2016, a qual altera a Instrução Normativa/TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o envio ao TCU dos processos de TCE.

Causa

Inércia do Setor de Contabilidade envolvido na análise das prestações de contas apresentadas ao DNOCS, que se agrava com o passar dos anos pelo processo de esvaziamento dessa Autarquia Federal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 67/AUDI, de 27 de agosto de 2018, a Diretoria Administrativa do DNOCS apresentou manifestação que não contestou o achado, visto que se ateu às recomendações que foram formuladas no Relatório Preliminar, cuja análise será feita em sede de Plano de Providências, no sistema Monitor da CGU.



Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação do DNOCS após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação encontra-se registrada acima, no campo 'fato'.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder à imediata instauração de tomada de contas especial, com a respectiva inscrição do potencial responsável na conta "Diversos Responsáveis", caso ainda não tenha sido realizada, relativamente aos trinta convênios identificados, sob pena de responsabilidade solidária.

Recomendação 2: Determinar ao setor competente que inclua no Siconv o registro de inadimplência e informação acerca da notificação das irregularidades do gestor e da instauração de Tomadas de Contas Especial-TCE.

4.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Ausência de documento que respalde a alteração de inadimplência efetiva para inadimplência suspensa.

Fato

Verificou-se que dos 111 ajustes que se encontram na condição de inadimplência suspensa, 38 (34,23%) apresentaram problema quanto ao documento que respalda a condição indicada, seja pela ausência de documentação probatória, ainda que na forma de mera apresentação de certidão indicativa da situação do processo judicial ou de registro de protocolo da ação judicial contra o gestor que deixou de cumprir com as obrigações pactuadas, seja pelos documentos apresentados não darem suporte ao registro da suspensão da inadimplência, conforme a seguir identificado:

a) convênios sem a apresentação de documento probatório que respalde o registro no Siafi (Motivo) da suspensão da inadimplência:

Quadro – Relação de convênios sem documentos que respaldem a condição

Item	Nº	Número Original	Conveniente	Fim Vigência	Valor(R\$)	Motivo/Siafi
1	135100	000009/95	Construtora Lourival Sales Parente Ltda./PI	30/09/1999	8.221.306,94	I.SU- 306 Susp. Inad. (IN/STN 01/97, PIM 507 e PIM 424)
2	238605	AD-015/92	Município de Ingazeira/PE	06/02/1993	18,18	I.SU- 301 Promoveu Ação Judicial Contra Ex-Conveniente
3	401981	PGE 21/2000	Município de Chorozinho/CE	10/04/2001	59.773,97	I.SU- 301 Promoveu Ação Judicial Contra Ex-Conveniente
4	430661	PGE 35/2001	Município de Capistrano/CE	18/12/2002	76.393,71	I.SU- 306 Susp. Inad. (IN/STN 01/97, PIM 507 e PIM 424)
5	430665	PGE 31/2001	Município de Hidrolândia/CE	14/10/2002	130.000,00	I.SU- 301 Promoveu Ação Judicial Contra Ex-Conveniente
6	446232	PGE 85/2001	Município de Abaiara/CE	10/01/2003	68.988,73	I.SU – 313 Susp. por Parc de Débitos (MP 1.699-38/98)



Quadro – Relação de convênios sem documentos que respaldem a condição

Item	Nº	Número Original	Conveniente	Fim Vigência	Valor(R\$)	Motivo/Siafi
7	451790	PGE 81/2001	Município de Iguatu/CE	10/12/2002	125.000,00	I.SU- 301 Promoveu Ação Judicial Contra Ex-Conveniente
8	454631	PGE 102/2001	Município de Coronel Ezequiel/RN	10/09/2002	148.000,00	I.SU- 305 Suspensão Por Decisão do T.C.U.
9	486744	PGE 60/2002	Município de Irauçuba/CE	04/09/2004	138.214,09	I.SU- 301 Promoveu Ação Judicial Contra Ex-Conveniente
10	506177	PGE 30/2004	Associação dos Usuários do Distrito de Irrigação/CE	26/07/2010	2.788.430,00	I.SU- 301 Promoveu Ação Judicial Contra Ex-Conveniente
11	514792	PGE 70/2004	Município de Pedra Branca/CE	05/07/2005	60.000,00	I.SU- 301 Promoveu Ação Judicial Contra Ex-Conveniente
12	554910	193002200500087	Município de Ibicuitinga/CE	30/05/2006	139.000,00	I.SU- 301 Promoveu Ação Judicial Contra Ex-Conveniente
13	555427	193002200500077	Município de Limoeiro do Norte/CE	14/05/2007	1.000.000,00	I.SU- 301 Promoveu Ação Judicial Contra Ex-Conveniente
14	572839	19300257200600000	Município de Cariús/CE	04/04/2008	271.600,00	I.SU- 306 Susp. Inad. (IN/STN 01/97, PIM 507 e PIM 424)
15	588348	19300257200600100	Instituto Centro de Ensino Tecnológico/CE	02/01/2009	104.293,76	I.SU- 310 Suspensão por Determinação Judicial
16	588668	19300257200600100	Município de Pacatuba/CE	23/12/2009	360.000,00	I.SU- 301 Promoveu Ação Judicial Contra Ex-Conveniente
17	603104	19300257200700000	Município de Forquilha/CE	03/12/2011	256.500,00	I.SU- 305 Suspensão Por Decisão do T.C.U.
18	623027	19300257200700000	Estado do/CE	07/04/2012	142.500,00	I.SU- 306 Susp. Inad. (IN/STN 01/97, PIM 507 e PIM 424)
19	650431	19300257200800000	Pref Mun de Tauá/CE	05/04/2014	228.950,00	I.SU- 301 Promoveu Ação Judicial Contra Ex-Conveniente
20	657325	19300257200800100	Município de Caraúbas/RN	21/08/2011	500.000,00	I.SU- 305 Suspensão por Decisão do T.C.U.

Fonte: Siconv e Siafi.

b) convênios cujos documentos apresentados não respaldam a suspensão da inadimplência, tendo como motivo, de acordo com o Siafi – “Promoveu Ação Judicial Contra Ex-Conveniente”, com exceção do Convênio nº 622795, cujo motivo foi “Suspensão por Determinação Judicial”:

Quadro – Relação de convênios com problema no documento apresentado

Item	Número	Número Original	Conveniente	Observação
1	48678	PGE-35/92	Município de Mutuípe/BA	- Certidão TJ/BA, de 17/06/2013, indicando o Proc. nº



Quadro – Relação de convênios com problema no documento apresentado

Item	Número	Número Original	Conveniente	Observação
				0000131.71.2010.805.0175 - Ação de Improbidade Administrativa do município contra o ex-Gestor (CPF ***.326.925-**). A certidão não faz referência ao convênio.
2	315069	CV. PGE 20/96	Município de Pentecoste/CE	Certidão da Comarca de Pentecoste/CE, de 28/01/2015, indica o Proc. nº 3368-82.2010.8.06.0144 - Ação de Obrigação de Fazer c/c Ressarcimento ao Erário contra o espólio do ex-Gestor (CPF ***.158.023-**). A certidão não faz menção ao Conv. nº 20/96.
3	387978	PGE 50/99	Município de Tururu/CE	Certidão da Comarca de Tururu/CE, de 23/06/2013, indicando o Proc. nº 2002.175.00007-5 - Ação de Obrigação de Fazer c/c Ressarcimento ao Erário contra o ex-Gestor (CPF ***.922.283-**). A certidão não faz menção ao Conv. nº 50/99.
4	451604	PGE 153/2001	Município de Independência/CE	Certidão da Comarca de Independência/CE, de 02/07/2013, indicando o Proc. nº 1605-81.2005.8.06.0092-0, referente à Ação Declaratória de Ato de Improbidade Administrativa c/c Ressarcimento de Recurso ao Erário contra o ex-Gestor (CPF ***.615.433-**). A certidão não faz menção ao convênio.
5	465526	PGE 199/2001	Município de São Benedito/CE	Certidão da Comarca de São Benedito/CE, de 21/06/2013, indicando o Proc. nº 1325-91.2005.8.06.0163 (Ação de Reparação de Danos, cfe. consulta ao site do TJ/CE) contra o ex-Gestor (CPF ***.975.883-**). A certidão não faz menção ao Convênio.
6	486471	PGE 148/2002	Município de Várzea Alegre/CE	Certidão da Comarca de Várzea Alegre/CE, de 18/12/2017, indicando o Proc. nº 5302-61.2010.8.06.0181, referente à Ação Ordinária contra o ex-Gestor (CPF ***.032.123-**). A certidão não faz menção ao Convênio.
7	486726	PGE 197/2002	Município de Cariré/CE	Representação Criminal - Crime de Responsabilidade da PGM de Cariré/CE, de 07/10/2014, protocolada no MPF/PRM/Sob em 09/10/2014, contra o ex-Gestor (CPF ***.404.223-**). Em pesquisa realizada no sítio eletrônico da Justiça Federal foi identificada uma ação do MPF de Improbidade Administrativa, mas não se trata do Convênio nº 197/2002
8	504215	PGE 97/2003	Município de Icó/CE	Certidão da Comarca de Icó/CE, de 19/12/2017, indicando o Proc. nº 1001-87.2009.8.06.0090, referente à Ação Ordinária de Ressarcimento de Recursos c/c Perdas e Dano e pedido de Tutela



Quadro – Relação de convênios com problema no documento apresentado

Item	Número	Número Original	Conveniente	Observação
				Antecipada contra o ex-Gestor (CPF ***.225.463-**). A certidão não faz menção ao Convênio.
9	504594	PGE 159/2003	Município de Irauçuba/CE	Certidão da Comarca de Irauçuba/CE, de 21/05/2014, indicando o Proc. nº 185-86.2006.8.06.0098, referente à Ação Civil de Ressarcimento contra o ex-Gestor (CPF ***.711.593-**). A certidão não faz menção ao Convênio.
10	511331	PGE 39/2004	Município de Icó/CE	Certidão da Comarca de Icó, de 19/12/2017, indicando o Proc. nº 1660-33.2008.8.06.0090, referente à Ação Ordinária de Ressarcimento de Recursos c/c Perdas e Dano e pedido de Tutela Antecipada contra o ex-Gestor (CPF ***.225.463-**). A certidão não faz menção ao Convênio.
11	513358	PGE 99/2004	Município de Canindé/CE	Certidão da Comarca de Canindé, de 11/02/2015, indicando o Proc. nº 494-03.2010.8.06.0055-0, referente à Ação Ordinária de Ressarcimento de Recursos ao Erário Municipal c/c Antecipação de Tutela Jurisdicional contra o ex-Gestor (CPF ***.962.153-**). A certidão não faz menção ao Convênio.
12	556277	193002200500099	Município de São Benedito/CE	Certidão da Comarca de São Benedito, de 13/03/2014, indicando o Processo nº 2009.0006.5469-2 (260-22.2009.8.06.0163) - Ação Civil de Improbidade Administrativa contra o ex-Gestor (CPF ***.653.263-**). A certidão não faz referência ao convênio.
13	572633	19300257200600000	Município de Pacujá/CE	Certidão da Comarca Vinculada de Pacujá, de 27/11/2017, indicando o Processo nº 61-32.2013.8.06.0204 – Proced. Ordinário, protocolado em 31/03/2011, tombado sob o nº 18/2011, contra o ex-Gestor (CPF ***.153.357-**). A certidão não faz referência ao convênio.
14	572635	19300257200600000	Município de Pacujá/CE	Apresentou o mesmo documento que disponibilizou para o Convênio 572633.
15	572783	19300257200600000	Município de Limoeiro do Norte/CE	Decisão judicial do Proc. nº 0000397-73.2013.4.05.8101 - Ação Ordinária contra o ex-Gestor (CPF ***.258.433-**), consignando que "Fica o ente municipal ciente de que deverá comprovar semestralmente, ao DNOCS o prosseguimento das ações adotadas, sob pena de retorno à situação de inadimplência, em conformidade com o art. 5º, §3º, da Instrução Normativa STN nº 01/97".
16	588615	19300257200600000	Município de São João do Jaguaribe/CE	Termo de Parcelamento de Créditos Inscritos em Dívida Ativa das Autarquias, de 04/12/2017, em nome do



Quadro – Relação de convênios com problema no documento apresentado

Item	Número	Número Original	Conveniente	Observação
				ex-Gestor (CPF ***.984.473-**), sem assinatura. Portanto, ainda não havia sido aprovado pela Procuradoria-Geral Federal. Verificou-se, ainda, que não foi especificado o valor e o número de parcelas ⁽¹⁾ .
17	589798	19300257200600000	Município de Alto Santo/CE	Certidão da Comarca de Alto Santo, de 30/08/2017, informando que consta em tramitação uma ação civil pública, tendo como réus (CPF ***.356.103-** e CPF ***.704.543-**). A Certidão não faz referência aos convênios.
18	622795	19300257200700000	Município de Alto Santo/CE	Certidão da Comarca de Alto Santo, de 30/08/2017, informando que consta em tramitação uma ação civil pública, tendo como réus (CPF ***.356.103-** e CPF ***.704.543-**). A Certidão não faz referência aos convênios.

Notas:

⁽¹⁾ Em pesquisa realizada no Siafi, verificou-se o registro de uma Nota de Sistema (2017NS004415) no valor de R\$ 10.778,84, tendo havido pagamento de parcelas na importância de R\$ 4.678,76, indicando a ocorrência de inadimplência quanto ao termo assinado.

Fonte: Siconv e Siafi.

Importante destacar que após o questionamento da CGU, o DNOCS alterou a situação de 29 convênios que se encontravam na condição de inadimplência suspensa (posição: 03 de agosto de 2018), correspondendo a 26,13% do total, para a situação a seguir identificada:

Quadro – Alteração da Situação dos Convênios

Qtde	Situação Atual	Data da Alteração
1	Inadimplência Efetiva (“ <i>Inad 220 – Não apresentação de Documentação Complementar</i> ”),	03 de maio de 2018
12		20 de junho de 2018
12		21 de junho de 2018
03	Arquiv. Proc. Art. 212 Regimento Interno TCU	21 de junho de 2018 (fato gerador: 22/09/2015), 23 de junho de 2018 (fato gerador: 27/10/2015), e 09 de julho de 2018 (fato gerador: 16/05/2017)
01	Adimplente – A Aprovar	-

Fonte: Siafi 2018

Diante do exposto, fica mais uma vez demonstrada a fragilidade dos controles do DNOCS em relação às transferências voluntárias, correndo, inclusive, o risco de celebrar convênios com ente que se encontra da situação de inadimplência efetiva.

Causa



Inércia do Setor de Contabilidade, responsável pelos registros dos convênios no Siafi e/ou Siconv, fato que se agrava com o passar dos anos pelo processo de esvaziamento do DNOCS.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 67/AUDI, de 27 de agosto de 2018, a Diretoria Administrativa do DNOCS apresentou manifestação que não contestou o achado, visto que se ateu às recomendações que foram formuladas no Relatório Preliminar, cuja análise será feita em sede de Plano de Providências, no sistema Monitor da CGU.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação do DNOCS após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação encontra-se registrada acima, no campo ‘fato’.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar documentação que comprove a instauração da devida tomada de contas especial, com imediata inscrição do potencial responsável na conta "Diversos Responsáveis", no caso dos convênios que tiveram sua inadimplência suspensa baseada no § 2º, art. 5º da IN/STN nº 01/1997 e § 3º, art. 63 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008. Caso contrário, instaurar a imediata TCE sob pena de responsabilidade solidária por omissão no cumprimento do dever de ofício estabelecido no art. 8º, caput, da Lei nº 8.443/1992.

Recomendação 2: Apresentar a documentação encaminhada pelos gestores não faltosos, comprovando, semestralmente, o prosseguimento das ações adotadas com vistas ao ressarcimento ao Erário, conforme previsto no § 3º, art. 5º da IN/STN nº 01/97, para aqueles convênios firmados sob a égide dessa Instrução Normativa. Caso contrário, retornar à situação de inadimplência dos convenientes.

Recomendação 3: Requerer e apresentar o Termo de Parcelamento de Créditos Inscritos em Dívida Ativa das Autarquias celebrado entre o Gestor e a Advocacia-Geral da União relativamente ao Convênio nº 588615, devidamente preenchido e assinado pelas partes, bem como o comprovante do adimplemento das parcelas pactuadas. Caso contrário, retornar à situação para inadimplência efetiva.

4.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Ausência de registro em "Diversos Responsáveis" de gestor que deixou de cumprir com as obrigações pactuadas em convênio.

Fato

Dos exames procedidos nos convênios que se encontram na situação “Inadimplência Efetiva” e “Inadimplência Suspensa”, para os quais foi instaurado o competente processo de Tomada de Contas Especial, evidenciou-se que o DNOCS não procedeu ao registro na conta contábil “Diversos Responsáveis” do Siafi, relativamente aos convênios a seguir discriminados:

Quadro – Relação de Convênios



Qtde	Número	Número Original	Convenente	Valor (R\$)
1	136533	PGE-15/95	Município de Milha/CE	65.681,20
2	136535	PGE-17/95	Município de Milha/CE	67.865,26
3	297562	PGE 113/2004	Município de Jucas/CE	771.178,61
4	314696	CV.PGE-21/96	Município de São Félix/PI	100.000,00
5	458099	PGE 109/2001	Município de Sitio Novo/RN	899.034,00
6	480981	PGE 208/2002	Município de Ibareta/CE	11.667,15
7	481373	PGE 74/2002	Município de Paramoti/CE	80.000,00
8	488019	PGE 17/2003	Distrito de Irrigação Tabuleiros Litorâneos-PI	6.126.896,65
9	514063	PGE 71/2004	Município de Pedra Branca/CE	104.000,00
10	554005	193002200500170	Município de Granjeiro/CE	90.000,00
11	554291	193002200500012	Associação dos Irrigantes do Perímetro Irrigado Tabuleiro/MA	5.136.889,00
12	555568	193002200500094	Município de Alto Santo/CE	1.069.848,13
13	556277	193002200500099	Município de São Benedito/CE	120.000,00
14	558071	193002200500061	Município de Frecheirinha/CE	107.061,71
15	588668	19300257200600100	Município de Pacatuba/CE	360.000,00

Fonte: Siafi

Impende informar que a situação de inadimplência requer do órgão concedente a inscrição no cadastro de inadimplentes do Siafi, por força do disposto no § 1º, art. 5º da IN/STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997, bem como nos incs. II, §3º, art. 63, inc. II, § 3º, art. 82 e inc. II, § 3º, art. 70 das Portarias Interministeriais MP/MF/CGU nº 127/2008, 507/2011 e 424/2016, respectivamente.

Acrescente-se a isso, que de acordo com o Manual Siafi, “a apuração e o respectivo registro de responsabilidade por danos ao erário, abrange os possíveis créditos em favor da União que ainda se encontram em fase de apuração, bem como aqueles que, uma vez apurados e julgados, configuram-se como direito em favor da Administração Pública”, devendo a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, adotar providências com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e ao imediato ressarcimento ao erário.

Estabelece também que “as responsabilidades em apuração e aquelas já apuradas devem ser registradas na Unidade Gestora (UG) responsável pelos bens ou valores que foram sujeitos a desvio, desfalque, má gestão ou que esteja incumbida de tomar as contas dos recursos repassados”.

Destaca-se que referido Manual ainda prescreve que “As contas de controle ‘Diversos Responsáveis em Apuração’, devido a sua utilidade para fins de levantamento de informações de cunho gerencial, devem ser escrituradas no momento em que for aberto o procedimento inicial de apuração administrativa relativo aos potenciais danos ao erário ocorridos, sendo o valor do registro definido através de uma estimativa do dano em apuração. O registro em comento deve ser feito pela Unidade Gestora responsável pelo citado procedimento administrativo, o qual é caracterizado por providências com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e ao imediato ressarcimento ao erário”.

Dessa forma, não há razão para que o DNOCS, unidade gestora responsável pela concessão dos convênios, não tenha procedido tempestivamente ao registro dos gestores faltosos na conta “Diversos Responsáveis”.



Ressalta-se que ao deixar de fazer o registro, o DNOCS prescinde de reconhecer direitos que tem perante terceiros, comprometendo não só os registros nos seus demonstrativos contábeis como também fragilizando a perspectiva de recuperação do recurso concedido.

Causa

Falta de acuidade do Setor de Contabilidade, responsável pelos registros dos convênios no Siafi e/ou Siconv, na inscrição do registro em “Diversos Responsáveis”, quando da autorização da instauração da TCE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 67/AUDI, de 27 de agosto de 2018, a Diretoria Administrativa do DNOCS apresentou manifestação que não contestou o achado, visto que se ateuve às recomendações que foram formuladas no Relatório Preliminar, cuja análise será feita em sede de Plano de Providências, no sistema Monitor da CGU.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação do DNOCS após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação encontra-se registrada acima, no campo ‘fato’.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder ao imediato registro dos gestores faltosos na conta contábil ‘Diversos Responsáveis’, identificando o número do convênio, relativamente aos quinze convênios, sob pena de responsabilidade por omissão do ato.

4.1.1.7 INFORMAÇÃO

Ineficiência dos controles internos administrativos relacionados à atividade de gestão de transferências.

Fato

O escopo dos trabalhos desta auditoria anual de contas contemplou a avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pelo DNOCS, relacionados à atividade de gestão de transferências voluntárias, tendo o COSO ERM como arcabouço referencial.

Impende informar que a Diretoria-Geral do DNOCS instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles por meio da Portaria/Diretoria Geral/DNOCS nº 319, de 28 de junho de 2017, com a finalidade de definir regras de governança a nível documental e normativo, buscando produzir mudanças processuais e comportamentais em toda a instituição.

Porém, a Autarquia ainda não possui uma política de gestão de riscos formalizada, o que é justificável, visto que o Planejamento Estratégico da Instituição somente foi levado ao conhecimento dos servidores em dezembro de 2017.

Por corolário, de acordo com o Relatório de Gestão do DNOCS para o exercício de 2017, em relação à gestão de riscos na área de Transferências Voluntárias, ainda não existe definido processo de aplicação sistemática de procedimentos e práticas de identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos.



Não obstante, para a avaliação dos controles internos do DNOCS na área de gestão de transferências voluntárias foi aplicado, nas dez Unidades Gestoras do Órgão, o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI), composto de vinte questões, para ser respondido pelos gestores, quais sejam:

Quadro - Atividade Relevante/Risco/Questionário

Atividade Relevante	Risco	Questionário
Pré-Ajuste/ Ajuste	1 - Aprovação de proposta de proponente que se encontram na situação de inadimplência.	1. Existe setor/departamento responsável pela avaliação das condições de habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenentes?
		2. A Unidade dispõe de controle eletrônico ou manual (planilha) de todas as transferências realizadas no exercício, com a situação atualizada de cada processo?
	2 - Aprovação de proposta inadequada (em desconformidade técnica e/ou incompleta)	3. Existe rotina formalizada de aprovação pela UPC da avaliação documental necessária à habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenentes?
Gestão da Execução do Convênio	3 - Risco: Proposta aprovada em desacordo com a real necessidade da sociedade local	4. Existem normativos que contenham os critérios necessários para subsidiar a correta elaboração da proposta pelos convenentes?
	1 - Ineficiência ou intempetividade no acompanhamento da gestão do convênio levando à não execução da avença	5. Existem rotinas ou fluxogramas definidos para a verificação dos critérios de aprovação dos pré-ajustes das propostas?
		6. Existe planejamento com cronogramas estabelecidos de visitas técnicas a serem realizadas pela Unidade Prestadora de Co UPC nos locais de execução dos objetos avençados?
2 Execução inapropriada do objeto por falta de apoio técnico/administrativo da UPC	7. Existem equipamentos (veículos, máquinas fotográficas, notebook, GPS e outros equipamentos) suficientes para o bom acompanhamento da avença?	
Prestação de Contas	1: Atrasos, imprecisão, omissão ou intempetividade na prestação de contas final e parcial	8. Existe planejamento com cronogramas estabelecidos de visitas técnicas a serem realizadas pelo setor técnico nos locais de execução dos objetos avençados?
		9. Existem rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais da UPC?
	2 - Erro na aprovação de contas, por parte dos técnicos da UPC, de ajustes que não foram devidamente executados	10. Existem agentes formalmente designados, capacitados e em quantidade necessária para fornecer apoio técnico/administrativo aos convenentes?
Tomada de Contas Especial	1 - Identificação intempestiva de irregularidades nos ajustes firmados com os convenentes	11. Existem normativos/rotinas que especifiquem prazos para análise das prestações de contas parciais e para avaliações técnicas da execução física dos objetos pactuados?
		12. Existem normativos/rotinas definidos que especifiquem fluxos, responsabilidades e prazos para o acompanhamento da prestação de contas?
		13. A UPC oferta cursos ou cartilhas que orientem os convenentes sobre a sistemática/prazos de prestação de contas parcial/final?
		14. Existe supervisão sobre a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas?
		15. Existe normativo/rotina que exija constante acompanhamento da situação técnico-administrativa dos convênios firmados por parte dos técnicos da UPC, inclusive definindo prazos mínimos de monitoramento?
		16. Existe normativo/rotina que especifique prazos para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de TCE, inclusive determinando



Quadro - Atividade Relevante/Risco/Questionário

Atividade Relevante	Risco	Questionário
2 - Erros e demora no processamento da instrução da TCE, por parte dos técnicos responsáveis, impossibilitando a correta identificação dos fatos, dos responsáveis, do valor do dano e posterior recuperação dos recursos federais		prazos máximos de tolerância, antes do início da TCE, para que eventuais irregularidades constatadas pela UPC sejam regularizadas pela entidade convenente?
		17. Existem procedimentos instituídos visando o controle dos convênios com irregularidades passíveis de instauração de TCE (planilhas de controles de processos, irregularidades e prazos; sistemas computacionais de controle)?
		18. Existe normativo/rotina definindo os requisitos, as responsabilidades e a cronologia para a correta instrução do processo de tomada de contas especial?
		19. Existem procedimentos instituídos visando o controle da instauração e finalização de TCE (planilhas de controles de processos, fases e prazos; sistemas computacionais de controle)?
		20. Existe Plano de Capacitação específico para os servidores responsáveis pela instauração e instrução dos processos de TCE?

Fonte: Respostas aos questionários encaminhados às Unidades Gestoras do DNOCS.

A expectativa era aplicar o conceito da escala utilizada pelo TCU (Acórdãos Plenário 2467/2013, 568/2014 e 476/2015) para definir do nível de maturidade dos sistemas de controles internos da atividade em tela. Entretanto, a análise do resultado da aplicação do QACI ficou prejudicada em razão dos seguintes fatos:

a) das dez Unidades Gestoras, três (Cest/PE, Cest/BA e Cest/AL) não responderam o questionário;

b) os itens referentes à Prestação de Contas (Questões 12 a 14) e Tomada de Contas Especial (Questões 15 a 20) não foram respondidos, correspondendo a 45% das questões.

Apesar disso, apresenta-se a seguir a posição quanto às questões respondidas:

D) no que se refere às informações prestadas pelo Serviço de Monitoramento de Convênios do DNOCS:

Quadro – Informações do Serviço de Monitoramento de Convênios

Atividade Relevante: Pré-Ajuste/Ajuste		
Risco: Aprovação de proposta de proponente que se encontram na situação de inadimplência		
Questionário	Resposta	Evidência do DNOCS
1. Existe setor/departamento responsável pela avaliação das condições de habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenentes?	Sim, há setor responsável formalmente instituído, dotado de estrutura material adequada e de agentes administrativos suficientes para realização dos trabalhos sob sua responsabilidade	As Propostas dos Convenentes com aceitação aprovadas pelo Gestor do Concedente são analisadas tecnicamente pela DI/DEP/PR, assim como o respectivo Plano de Trabalho.
2. A Unidade dispõe de controle eletrônico ou manual (planilha) de todas as transferências realizadas no exercício, com a situação atualizada de cada processo?	Sim e o controle dos convênios está devidamente atualizado, refletindo a posição de todos os processos de convênios realizados no exercício.	Controle dos Convênios celebrados pelo órgão são devidamente acompanhados e controlados (prazos de vigência, liberação de recursos e demais rotinas afins) pelo SICONV.



3. Existe rotina formalizada de aprovação pela UPC da avaliação documental necessária à habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenentes?	Não há rotina formalizada de aprovação na Unidade.	Unidade Prestadora de Contas (UPC) não exerce atribuições no tocante à avaliação de Propostas/Plano de Trabalho.
Risco - Aprovação de proposta inadequada (em desconformidade técnica e/ou incompleta)		
Questionário	Resposta	Evidência do DNOCS
4. Existem normativos que contenham os critérios necessários para subsidiar a correta elaboração da proposta pelos convenentes?	Sim, o Órgão ou Entidade Pública normatizou os critérios para subsidiar a correta elaboração da proposta pelos convenentes e eles são efetivamente utilizados.	Foi elaborado um informativo para celebração de Convênios com o DNOCS, o mesmo é encaminhado por ofício aos Convenentes quando indicados pelos parlamentares (Emendas Impositivas), bem como check-list e a Resolução DNOCS nº 02/2014.
Risco: Proposta aprovada em desacordo com a real necessidade da sociedade local		
Questionário	Resposta	Evidência do DNOCS
5. Existem rotinas ou fluxogramas definidos para a verificação dos critérios de aprovação dos pré-ajustes das propostas?	Sim, a Unidade dispõe de check-list ou fluxogramas e eles são efetivamente utilizados.	Portarias Interministeriais, Resolução DNOCS nº 02/2014 e alteração, check-list e informativo para celebração de Convênio com o DNOCS .
Atividade Relevante: Gestão da Execução do Convênio		
Risco: Ineficiência ou intempestividade no acompanhamento da gestão do convênio levando à não execução da avença		
Questionário	Resposta	Evidência do DNOCS
8. Existe planejamento com cronogramas estabelecidos de visitas técnicas a serem realizadas pelo setor técnico nos locais de execução dos objetos avançados?	Sim, as rotinas adotadas são adequadas e efetivamente aplicadas, e tem contribuído para o bom acompanhamento das transferências	Sim, as rotinas disponibilizadas estão detalhadas nas Portarias Interministeriais e na Resolução DNOCS nº 02/2014.
Risco: Execução inapropriada do objeto por falta de apoio técnico/ administrativo da UPC		
Questionário	Resposta	Evidência do DNOCS
10. Existem agentes formalmente designados, capacitados e em quantidade necessária para fornecer apoio técnico/administrativo aos convenentes?	Sim, há setor responsável formalmente instituído, dotado de estrutura material adequada e de agentes administrativos suficientes para realização dos trabalhos sob sua responsabilidade	O Setor de Estudos e Projeto da Diretoria de Infraestrutura Hídrica, analisa a documentação técnica encaminhadas pelos Convenentes no SICONV, orientando os mesmos para apresentação adequada dos Planos de Trabalhos e, posteriormente, dos respectivos Projetos Básicos elaborados.
Risco: Insuficiência de corpo e capacitação técnica para a realizar a correta supervisão e acompanhamento das avenças firmadas		
Questionário	Resposta	Evidência do DNOCS
11. Existem normativos/rotinas que especifiquem prazos para análise das prestações de contas parciais e para avaliações técnicas da execução física dos objetos pactuados?	Sim, há Normativo/Rotina que especifica prazos para análise das prestações de contas parciais, avaliações técnicas da execução física dos objetos e ele está sendo efetivamente aplicado	Sim, os normativos estão também detalhados na Resolução DNOCS nº 02/2014 .

Fonte: Respostas do Serviço de Monitoramento de Convênios do DNOCS ao questionário.

II) Relativamente às informações prestadas pelas Coordenadorias Estaduais do DNOCS:



Quadro – Informações das Coordenadorias Estaduais do DNOCS

Atividade Relevante: Gestão da Execução do Convênio							
Risco: Ineficiência ou intempestividade no acompanhamento da gestão do convênio levando à não execução da avença							
Questionário	Coordenações Estaduais						Evidência do DNOCS
	PI	RN	SE	CE	PB	MG	
6) Existe planejamento com cronogramas estabelecidos de visitas técnicas a serem realizadas pela Unidade Prestadora de Contas - UPC nos locais de execução dos objetos avançados?	Não há plano de visitas técnicas		Não há plano de visitas técnicas	Sim, existe plano de visita técnica, mas ele apresenta fragilidade que necessita de aprimoramento.			As Coordenações da PB e de MG informaram que fragilidade decorre da falta de recursos orçamentários-financeiro e escassez de servidores.
7. Existem equipamentos (veículos, máquinas fotográficas, notebook, gps e outros equipamentos) suficientes para o bom acompanhamento da avença?	Não há equipamentos suficientes.		Sim, existem equipamentos, mas são insuficientes, o que requer melhorias				A Cest/MG informou que está providenciando a aquisição de parte desses equipamentos.
9. Existem rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais da UPC?	Não	O Órgão ou Entidade Pública estuda adotar controle com essa finalidade		Não			-

Fonte: Respostas da Coordenadorias Estaduais do DNOCS ao questionário.

Pela autoavaliação feita pelo Serviço de Monitoramento de Convênios do DNOCS, a Atividade de Pré Ajuste/Ajuste obteve treze pontos do total de dezesseis possíveis, correspondendo a 81,25%.

Isso significa que o Serviço de Monitoramento de Convênios do DNOCS entende que a Autarquia possui controles internos com um grau de maturidade “Aprimorado” para a Atividade mencionada, ou seja, obedecem aos princípios estabelecidos; são supervisionados e regularmente aprimorados.

Já para a Atividade de Gestão da Execução do Convênio, esta obteve nove pontos, correspondendo a 100% do possível, na autoavaliação do Serviço de Monitoramento de Convênios do DNOCS. Portanto, os controles internos possuiriam grau de maturidade “Avançado”, ou seja, seriam controles internos otimizados, com princípios e processos de controles internos integrados aos processos de gestão da organização.

Em contraposição, as respostas apresentadas pelas seis Coordenadorias Estaduais do DNOCS, referentes à Atividade de Gestão da Execução do Convênio, tem-se o que segue em termos de autoavaliação:

Quadro – Atividade de Gestão da Execução do Convênio pelas Coordenadorias Estaduais

Cest	Autoavaliação (Qtde de Pontos) ⁽¹⁾	Pontuação (%)	Interpretação	Descrição
PI	1	10	Inicial	Baixo nível de formalização; documentação sobre controles internos
RN	2	20		



				não disponível; ausência de comunicação sobre controles internos.
SE	3	30	Básico	Controles internos tratados informalmente; ainda não há treinamento e comunicação sobre controles internos.
CE, PB e MG	5	50	Intermediário	Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos.

Nota:

⁽¹⁾ Pontuação Máxima: 10 pontos

Fonte: Respostas apresentadas pelas Coordenadorias Estaduais do DNOCS.

Apesar de o processo de gestão das transferências voluntárias no Governo Federal ser regulado por todo um arcabouço legal, representado especialmente pelo Decreto nº 6.170/2007 e as sucessivas Portarias Interministeriais MF/MP/CGU que o regulamentam, e sua operacionalização se dê por meio do Sistema Siconv, o que torna, em tese, o aparato dos controles internos desta Atividade mais estruturados de uma maneira geral, tem-se uma avaliação distinta daquela apresentada pelo Serviço de Monitoramento de Convênios do DNOCS.

Especificamente na fase Pré-Ajuste/Ajuste, embora se reconheçam avanços no processo de gestão, ainda se observam problemas por ocasião da celebração de convênios em razão da não observância de requisitos estipulados pela legislação infralegal supramencionada, consoante se observa em outro achado de auditoria deste Relatório.

O normativo interno do DNOCS, representado pela Resolução/DNOCS nº 02/2014, está desatualizado, uma vez que ainda trata da Portaria Interministerial MF/MP/CGU nº 507/2011, a qual foi revogada pela Portaria Interministerial MF/MP/CGU nº, 424, de 30 de dezembro de 2016, que por sua vez, já foi alterada pelas Portarias Interministeriais nº 101, de 20 de abril de 2017, nº 277, de 03 de outubro de 2017, e nº 451, de 18 de dezembro de 2017.

Em que pese o Siconv ser o ferramental essencial para o adequado gerenciamento das transferências voluntárias realizadas no exercício, esta adequação pressupõe que os registros do Sistema estejam atualizados, o que não é o caso da carteira de convênios do DNOCS, conforme mostram outros achados de auditoria deste Relatório, caso específico de prestações de contas pendentes de análise, ausência de ações referentes aos convênios que não apresentaram prestações de contas, ausência de encaminhamento das Tomadas de Contas Especiais à CGU e falta de documento que respalde a condição dos convênios como inadimplência suspensa.

Aliás, um bom termômetro disso é a dificuldade enfrentada pela Instituição em atender a tempo as Solicitações de Auditoria formuladas pela CGU.

Por fim, no tocante à Atividade de Gestão da Execução do Convênio, não existe planejamento com cronogramas estabelecidos de visitas técnicas. A autoavaliação feita pelas Coordenadorias Estaduais que responderam ao QACI é muita mais consentânea com a realidade e situação da carteira de convênios que aquela feita pelo Serviço de Monitoramento de Convênios do DNOCS.

5 GESTÃO PATRIMONIAL

5.1 BENS IMOBILIÁRIOS

5.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS



5.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Negligência histórica no gerenciamento do patrimônio imobiliário do DNOCS.

Fato

Da análise dos registros de bens imóveis que figuram no Balancete, referentes as dez unidades gestoras do DNOCS, extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi, constatou-se que essa Autarquia possui um total de R\$ 4.314.548.691,17 em bens imóveis.

Desse total, apenas R\$ 679.184.877,67, representando 15,74 %, se encontram registrados no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial – SPIUnet. Ressalte-se ainda, que o percentual do valor de “Bens Imóveis em Andamento” é superior à metade do valor de “Bens Imóveis”, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela - Registro contábil de bens imóveis do DNOCS

Conta Contábil	Valor (R\$)	%
1.2.3.2.0.00.00 Bens Imóveis	4.314.548.691,17	100,0000
1.2.3.2.1.01.00 Bens de Uso Especial Registrados no SPIUnet	679.184.877,67	15,7417
1.2.3.2.1.02.00 Bens de Uso Especial não Registrados SPIUnet	235.619.526,90	5,4610
1.2.3.2.1.04.00 Bens Dominicais não Registrados no Siapa	34.017,52	0,0008
1.2.3.2.1.06.00 Bens Imóveis em Andamento	2.289.138.295,20	53,0563
1.2.3.2.1.07.00 Instalações	209.025.108,14	4,8447
1.2.3.2.1.08.00 Benfeitorias em Propriedade de Terceiros	2.781.526,38	0,0645
1.2.3.2.1.99.00 Demais Bens Imóveis	898.765.339,36	20,8310

Fonte: Siafi

É importante destacar que a disparidade entre o total das Contas “Bens imóveis”, “Bens de Uso Especial Registrados no SPIUnet” e “Bens Imóveis em Andamento” apresentado nos registros do Balancete das Unidades Gestoras não reflete a quantidade integral de imóveis pertencentes às respectivas UG, indicando quão precários são os controles mantidos pelo DNOCS, relativamente ao registro de seus imóveis, conforme demonstrado a seguir:

a) UG 113801 – Cest/PE

Tabela – Registro contábil de bens imóveis da CEST/PE

Conta Contábil	Valor (R\$)	%
1.2.3.2.0.00.00 Bens Imóveis	185.142.170,09	100,00
1.2.3.2.1.01.00 Bens de Uso Especial Registrados no SPIUnet	32.632.799,18	17,62
1.2.3.2.1.02.00 Bens de Uso Especial não Registrados SPIUnet	300.835,99	0,16
1.2.3.2.1.04.00 Bens Dominicais não Registrados no Siapa	13.213,95	0,01
1.2.3.2.1.06.00 Bens Imóveis em Andamento	148.088.989,14	79,99
1.2.3.2.1.08.00 Benfeitorias em Propriedade de Terceiros	12.489,55	0,01
1.2.3.2.1.99.00 Demais Bens Imóveis	4.093.842,28	2,21

Fonte: Siafi

b) UG 193001 - Cest/PI



Tabela – Registro contábil de bens imóveis da CEST/PI

Conta Contábil	Valor (R\$)	%
1.2.3.2.0.00.00 Bens Imóveis	60.427.210,24	100,00
1.2.3.2.1.01.00 Bens de Uso Especial Registrados no SPIUnet	28.157.597,23	46,60
1.2.3.2.1.02.00 Bens de Uso Especial não Registrados SPIUnet	4.192.967,12	6,94
1.2.3.2.1.06.00 Bens Imóveis em Andamento	22.920.463,25	37,93
1.2.3.2.1.07.00 Instalações	778.738,95	1,29
1.2.3.2.1.08.00 Benfeitorias em Propriedade de Terceiros	149.414,58	0,25
1.2.3.2.1.99.00 Demais Bens Imóveis	4.228.029,11	7,00

Fonte: Siafi

c) UG 193002 - Administração Central do DNOCS

Tabela – Registro contábil de bens imóveis da Adm. Central - DNOCS

Conta Contábil	Valor (R\$)	%
1.2.3.2.0.00.00 Bens Imóveis	3.281.989.901,91	100,00
1.2.3.2.1.01.00 Bens de Uso Especial Registrados no SPIUnet	77.109.064,37	2,349
1.2.3.2.1.02.00 Bens de Uso Especial não Registrados SPIUnet	191.594.489,02	5,838
1.2.3.2.1.04.00 Bens Dominicais não Registrados no Siapa	20.803,57	0,001
1.2.3.2.1.06.00 Bens Imóveis em Andamento	1.996.820.558,98	60,842
1.2.3.2.1.07.00 Instalações	186.079.302,50	5,670
1.2.3.2.1.99.00 Demais Bens Imóveis	830.365.683,47	25,301

Fonte: Siafi

d) UG 193003 - Cest/CE

Tabela – Registro contábil de bens imóveis da Cest/CE

Conta Contábil	Valor (R\$)	%
1.2.3.2.0.00.00 Bens Imóveis	286.375.887,81	100,00
1.2.3.2.1.01.00 Bens de Uso Especial Registrados no SPIUnet	214.096.403,16	74,76
1.2.3.2.1.02.00 Bens de Uso Especial não Registrados SPIUnet	15.994.264,35	5,59
1.2.3.2.1.06.00 Bens Imóveis em Andamento	16.039.163,64	5,60
1.2.3.2.1.07.00 Instalações	238.053,02	0,08
1.2.3.2.1.08.00 Benfeitorias em Propriedade de Terceiros	28.863,03	0,01
1.2.3.2.1.99.00 Demais Bens Imóveis	39.979.140,61	13,96

Fonte: Siafi

e) UG 193004 - Cest/RN

Tabela – Registro contábil de bens imóveis da Cest/RN

Conta Contábil	Valor (R\$)	%
1.2.3.2.0.00.00 Bens Imóveis	102.764.488,73	100,00
1.2.3.2.1.01.00 Bens de Uso Especial Registrados no SPIUnet	38.721.371,01	37,68
1.2.3.2.1.02.00 Bens de Uso Especial não Registrados SPIUnet	18.173.120,44	17,68
1.2.3.2.1.06.00 Bens Imóveis em Andamento	39.877.989,67	38,81
1.2.3.2.1.07.00 Instalações	3.280.282,08	3,19
1.2.3.2.1.99.00 Demais Bens Imóveis	2.711.725,53	2,64

Fonte: Siafi

f) UG 193005 – Cest/PB

Tabela – Registro contábil de bens imóveis da Cest/PB

Conta Contábil	Valor (R\$)	%
1.2.3.2.0.00.00 Bens Imóveis	190.726.477,60	100,00000



Tabela – Registro contábil de bens imóveis da Cest/PB

Conta Contábil	Valor (R\$)	%
1.2.3.2.1.01.00 Bens de Uso Especial Registrados no SPIUnet	159.746.911,36	83,75707
1.2.3.2.1.02.00 Bens de Uso Especial não Registrados SPIUnet	616.125,31	0,32304
1.2.3.2.1.06.00 Bens Imóveis em Andamento	15.728.199,61	8,24647
1.2.3.2.1.07.00 Instalações	14.635.213,53	7,67340
1.2.3.2.1.99.00 Demais Bens Imóveis	27,79	0,00001

Fonte: Siafi

g) UG 193007 - Cest/AL

Tabela – Registro contábil de bens imóveis da Cest/AL

Conta Contábil	Valor (R\$)	%
1.2.3.2.0.00.00 Bens Imóveis	13.529.648,29	100,00
1.2.3.2.1.01.00 Bens de Uso Especial Registrados no SPIUnet	7.745.020,98	57,24
1.2.3.2.1.06.00 Bens Imóveis em Andamento	4.140.657,53	30,60
1.2.3.2.1.99.00 Demais Bens Imóveis	1.643.969,78	12,51

Fonte: Siafi

h) UG 173008 - Cest/SE

Tabela – Registro contábil de bens imóveis da Cest/SE

Conta Contábil	Valor (R\$)	%
1.2.3.2.0.00.00 Bens Imóveis	17.435.808,43	100,00
1.2.3.2.1.01.00 Bens de Uso Especial Registrados no SPIUnet	10.926.098,68	62,66
1.2.3.2.1.02.00 Bens de Uso Especial não Registrados SPIUnet	6.890,00	0,04
1.2.3.2.1.06.00 Bens Imóveis em Andamento	5.515.639,06	31,63
1.2.3.2.1.99.00 Demais Bens Imóveis	987.180,69	5,66

Fonte: Siafi

i) UG 193009 – Cest/BA

Tabela – Registro contábil de bens imóveis da CEST/BA

Conta Contábil	Valor (R\$)	%
1.2.3.2.0.00.00 Bens Imóveis	155.495.806,59	100,00
1.2.3.2.1.01.00 Bens de Uso Especial Registrados no SPIUnet	101.084.665,01	65,01
1.2.3.2.1.02.00 Bens de Uso Especial não Registrados SPIUnet	3.734.367,34	2,40
1.2.3.2.1.06.00 Bens Imóveis em Andamento	34.932.546,40	22,47
1.2.3.2.1.07.00 Instalações	66.000,00	0,04
1.2.3.2.1.08.00 Benfeitorias em Propriedade de Terceiros	2.590.759,22	1,67
1.2.3.2.1.99.00 Demais Bens Imóveis	13.087.468,56	8,42

Fonte: Siafi

j) UG 193010 – Cest/MG

Tabela – Registro contábil de bens imóveis da CEST/MG

Conta Contábil	Valor (R\$)	%
1.2.3.2.0.00.00 Bens Imóveis	20.661.291,48	100,00
1.2.3.2.1.01.00 Bens de Uso Especial Registrados no SPIUnet	8.964.946,69	43,39
1.2.3.2.1.02.00 Bens de Uso Especial não Registrados SPIUnet	1.006.467,33	4,87
1.2.3.2.1.06.00 Bens Imóveis em Andamento	5.074.087,86	24,56
1.2.3.2.1.07.00 Instalações	3.947.518,06	19,11
1.2.3.2.1.99.00 Demais Bens Imóveis	1.668.271,54	8,07

Fonte: Siafi



Registre-se, por pertinente, que a situação dos bens imóveis das Coordenadorias Estaduais de Pernambuco e Rio Grande do Norte, bem como da Administração Central, necessitam de maior atenção por parte dos responsáveis pela gestão do DNOCS, uma vez que os registros na conta 1.2.3.2.1.06.00 – Bens Imóveis em Andamento superam aqueles da conta 1.2.3.2.1.01.00 – Bens de Uso Especial Registrados no SPIUnet.

Com efeito, esse fato ratifica ainda mais a falta de controle dos bens imóveis por essas unidades gestoras, uma vez que o saldo da primeira conta (Bens de Imóveis em Andamento) tende a ser menor que o da segunda (Bens de Uso Especial Registrados no SPIUnet) em razão de se tratar de conta transitória, que tem seu saldo baixado após a conclusão das obras.

É importante mencionar que de acordo com o Siafi (Transação: Conconta), a conta 1.2.3.2.1.06.00 – Bens Imóveis em Andamento trata do registro dos valores relativos a obras desde a sua construção até o término da mesma. Assim sendo, se o saldo dessa conta espelhar a real situação dos imóveis, pode-se inferir que nessas três unidades gestoras há mais obras a concluir que concluídas, o que não é factível.

Verificou-se, ainda, que os saldos das contas permanecem em contas correntes de inscrição genérica (IM – Individualização de Imóveis e 999) por grande período de tempo, e que a conta “123210601 - Obras em Andamento” tem seu saldo aumentado ano a ano, conforme levantamento que retrocedeu ao exercício de 2010, adotando com critério o exercício que o valor permaneceu constante:

a) Conta Corrente – Inscrição Genérica 999 no valor de R\$ 85.340.021,89, referente as dez unidades gestoras:

Quadro – Consolidação dos valores por exercício

UG/ Conta Contábil (1)	Exercício							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UG 113901 – Cest/PE								
123210202			62.779,98					
123210203		177.893,35						
123210414						13.213,95		
123210601			785.634,95					5.197.217,91
123210800	12.489,55							
123219902	134,63							
123219905		77.376,69						
UG 193001 - Cest/PI								
123210203	68.394,03							
123210601			3.847.275,71					
123210700	778.738,95							
123219902	70.992,85							
123219999	28.877,88							
UG 193002 – Adm. Central do DNOCS								
123210202		4.533.862,03						
123210203				30.644.960,95				
123210209	7.250,00							
123210224	1.419,30							
123210413	20.772,05							
123210601	783.489,03					95.084,42		
123210700							552.918,18	
123219999					1.038.330,00			
UG 193003 - Cest/CE								



Quadro – Consolidação dos valores por exercício

UG/ Conta Contábil (1)	Exercício							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
123210202			3.145.017,35					
123210203	1.171.265,38							
123210601	142.804,15							
123210800	28.863,03							
123219905	2.433.919,48							
123219999	219.227,68							
UG 193004 - Cest/RN								
123210202			666.973,95					
123210203					10.716.179,27			
123210601	493.911,33				29.765,53			
123219902	4,74							
123219905		1.143.118,42						
123210204			3.397.862,16					
UG 193005 - Cest/PB								
123210203	50.749,20							
123210601			226.160,90					
123219902	27,79							
UG 193007 - Cest/AL								
123210601					4.880,42			
123219999	6.510,14							
UG 193008 - Cest/SE								
123210203	6.890,00							
123210601	18.455,90							
UG 193009 – Cest/BA								
123210202	24.313,57							
123210203				343.578,17				
123210601	931.452,89					167.493,40		
123210700	66.000,00							
123210800			2.402.455,27					
123219902	62,84							
UG 193010 – Cest/MG								
123210202			4.991,02					
123210203			1.001.476,31					
123210601			768.058,76					2.980.928,39
123210700							3.947.518,06	
Total	7.367.016,39	5.932.250,49	16.308.686,36	30.988.539,12	11.789.155,22	275.791,77	4.500.436,24	8.178.146,30

Nota:

(1) Conta Contábil

123210202 - Edifícios

123210203 - Terrenos/Glebas

123210204 - Armazéns/Galpões/Silos

123210209 - Fazendas, Parques e Reservas

123210224 - Salas e Escritórios

123210413 - Terrenos

123210414 - Lotes

123210601 - Obras em Andamento

123210605 - Estudos e Projetos

123210700 - Instalações

123210800 - Benfeitorias Em Propriedade de Terceiros

123219902 - Imóveis em Poder de Terceiros

123219905 - Bens Imóveis a Classificar/ a Registrar

123219999 - Outros Bens Imóveis

Fonte: Siafi

b) Conta Corrente – Inscrição Genérica Individualização de Imóveis (IM) no valor de R\$ 3.550.023.791,61, referente as dez unidades gestoras:



Quadro – Consolidação dos valores por exercício

Em R\$ 1,00

UG/ Conta Contábil ⁽¹⁾	Exercício							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UG 113901 – Cest/PE								
123210201						40.967		
123210203			19.194					
123210601	139.551		375.895	540.414		892.304	6.822.891	133.335.079
123219905				4.013.606				
123219999	2.724							
UG 193001 - Cest/PI								
123210202					1.215.701			
123210203				594.085	2.314.785			
123210601	550.757	49.571	152.538	27.923	2.012.424	3.429.237	957.526	11.893.209
123210800	134.814		14.600					
123219905				4.128.158				
UG 193002 – Adm. Central do DNOCS								
123210202	8.184.613	5.151.699	12.590.725	26.949.140				
123210203	416.242	8.811.206	12.991.863	49.477.682	19.341.053			12.492.770
123210413			31					
123210601	63.348.934	3.896.876	9.233.746	17.607.985	65.883.858	847.392.843	361.272.726	627.297.282
123210606	7.732							
123210700					570.589	18.400.501	103.654.845	62.900.447
123219905		10.000		829.317.353				
UG 193003 - Cest/CE								
123210201							1.598.444	
123210202	12.761							
123210203	10.039.175							27.600
123210601	663		1.439.504	4.715.355	197.455	986.390	5.374.585	3.182.405
123210700					238.053			
123219905				37.325.993				
UG 193004 - Cest/RN								
123210202					1.120			
123210203							3.390.984	
123210601			1.425.219	1.913.889	3.537.689	32.053.177	424.337	
123210700								3.280.282
123219905		143.929		1.424.673				
UG 193005 - Cest/PB								
123210202		182.359						
123210298				383.016				
123210601		108.203		992.577	4.305.539		87.101	10.008.617
123210700					149.658	92.729	14.452	14.378.372
UG 193007 - Cest/AL								
123210601								4.135.777
123219905				1.637.459				
UG 193008 - Cest/SE								
123210601		706.572				4.491.761	298.849	
123219905				987.180				
UG 193009 – Cest/BA								
123210203				1.873.750	1.492.725			
123210601		952.234	1.386.053	14.154.375	367.158	1.766.476		
123210800			188.303					
123219905				1.846.574	11.240.831			



UG/ Conta Contábil ⁽¹⁾	Exercício							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UG 193010 – Cest/MG								
123210601		613.172		685.290			26.637	
123219905				1.668.271				
Total	82.837.970	20.625.824	39.817.675	1.002.264.758	112.868.644	909.546.388	483.923.383	898.139.146

Nota:

⁽¹⁾ Conta Contábil

123210201 - Imóveis Residenciais / Comerciais

123210202 - Edifícios

123210203 - Terrenos/Glebas

123210208 - Represas/Açudes

123210298 - Outros Bens Imóveis Não Registrado no Spiunet

123210413 - Terrenos

123210601 - Obras em Andamento

123210605 - Estudos e Projetos

123210606 - Almoxarifado de Inversões Fixas

123210700 - Instalações

123210800 - Benfeitorias em Propriedade de Terceiros

123219999 - Outros Bens Imóveis

Fonte: Siafi

Destaca-se que a situação fica ainda mais agravada com o fato de o DNOCS não ter apresentado o Inventário de Bens Imóveis, referente ao exercício de 2017, na forma estabelecida no Manual do Siafi, como também na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, considerando que a documentação apresentada não se constitui em um documento com as características e procedimentos indicados nos seguintes dispositivos da lei supradita:

“[...]”

Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

Art. 95 A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.

Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

[...]”.

Corroborando com os dispositivos legais retromencionados, o art. 13 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, estabeleceu que o controle das atividades da Administração Federal deverá ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente, a guarda dos bens da União. Dessa forma, a ausência de inventário de bens imóveis está também em desacordo com essa norma.

Além disso, não se verificou correlação entre os bens imóveis citados nos documentos apresentados pelas unidades gestoras do DNOCS e no Relatório de Gestão com os bens registrados no Siafi e no SPIUnet, tendo em vista a impossibilidade de evidenciar a consistência dos dados contidos nesses documentos e os referidos sistemas.

A falta de controle da situação patrimonial imobiliária do DNOCS, refletida nos registros contábeis, desencadeia outros problemas não menos graves nesse tópico de gestão, como é o caso da ocupação irregular de imóveis da instituição, a exemplo do informado pela Cest/RN, que alegou que os bens das Unidades do Açude Público Currais Novos (R\$

233.078,66), Acampamento Oiticica I (R\$ 269.460,75), Posto de Operação Mendubim (R\$ 4.893.327,00) e Acampamento Açude Público Pataxo (R\$ 132.347,27) estão sendo ocupados irregularmente.

No mesmo sentido, a Cest/AL apresentou Relatório assinado pelo Presidente da Comissão Inventariante, de 20 de maio de 2018, que faz referência a imóvel em Palmeira dos Índios (RIP 2825 00017500-2 - RIP de Utilização 2825 00013500-0), no valor de R\$ 3.524.238,16, abrangendo sete bens imóveis (BI), informando que todos estão em condição de uso, exceto o BI 953794. Relata, ainda, que foram retiradas as portas, janelas e instalação elétrica das construções do imóvel em Santana do Ipanema (RIP 2859 00015500-6 – RIP de Utilização 2859000105009), no valor R\$ 2.151.283,48, abrangendo oito BI, imóvel não operacional.

Ressalta-se que de acordo com o Relatório de Gestão de 2017, o DNOCS dispõe de 10.997 bens imóveis (BI), no entanto, somente foram cadastrados no SPIUNet, 312 RIP, totalizando 320 RIP de Utilização, que abrangem apenas 689 BI, conforme os documentos apresentados pelo DNOCS. Vale ressaltar que essa informação não consta no SPIUNet.

Nesse contexto, é pertinente ressaltar que a situação dos bens imóveis do DNOCS anteriormente indicada não se reveste em fato novo, tendo em vista que há vários anos perduram problemas dessa natureza e não se verifica iniciativas da Autarquia Federal visando não só o registro, mas também o controle quanto à utilização de referidos bens.

Diante do exposto, impende informar que o baixo registro de bens imóveis do DNOCS no SPIUNet tem repercussão financeira e contábil, uma vez que esse Sistema é a principal fonte alimentadora do Siafi para efeito de contabilização dos imóveis de uso especial, de acordo com a Portaria Interministerial STN/SPU nº 322, de 23 de agosto de 2001.

Causa

A negligência no processo de gestão do patrimônio imobiliário do DNOCS é histórica, vide casos como dos Açudes Cedro, Orós, Trussu, Castanhão e outros mais, que de há muito estão concluídos e ainda permanecem como se estivessem em andamento. Com o passar dos anos, a perda de pessoal vem agravando em processo de gestão que, repise-se, na origem nunca foi feito a contento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio dos ofícios a seguir discriminados, o DNOCS apresentou as seguintes manifestações das unidades gestoras sobre o assunto, editadas apenas quanto ao nome de pessoas, a fim de preservá-las:



Quadro – Justificativas apresentadas pelas UG

Ofício nº	UG	Documento/Justificativa
62/Audi, de 27/07/2018	UG 113801 - Cest/PE	<p>“[...] passamos aos seguintes esclarecimentos, que comprovadamente os bens imóveis desta CEST-PE, que encontram-se consignados no SIAFI, com registros no SPIUnet, desconhecemos a ausência de bens não cadastrados pois a cada RIP poderá ser comportado um e/ou mais de registros patrimoniais.</p> <p>[...]</p> <p>Quanto, ao envio do inventário de bens imóveis do exercício de 2017, informamos que está sendo providenciado a digitalização do mesmo, junto ao sistema SEI”</p>
35/Audi, de 20/06/2018	UG 193001 - Cest/PI	<p>Despacho da CEST/PI encaminhado ao DNOCS em 20 de junho de 2018:</p> <p>“As razões pelas quais somente 46,60% dos bens imóveis estão consignados no SIAFI, é porque falta a incorporação dos bens imóveis dos seguintes perímetros: a) Tabuleiros de São Bernardo/MA; b) Platôs de Guadalupe-PI; c) Tabuleiros Litorâneos do Piauí, todos oriundos do extinto DNOS, cuja incorporação para o DNOCS, está sendo providenciada através de deslocamento "in loco", de campo feito por um Engenheiro Civil e um servidor do patrimônio. Prazo para conclusão - 60 (sessenta) dias”.</p> <p>Quanto ao inventário:</p> <p>“O atraso no envio do inventário de 2.017, dos bens imóveis, deve-se ao fato dos referidos inventários terem sido enviados aos Perímetros e Distritos, via ECT, e em face da greve geral daquele Órgão houve atraso, todavia estamos providenciando a remessa dos mesmos o mais breve possível”.</p>
19/Audi, de 21/05/2018	UG 193002 – Adm. Central do DNOCS	<p>“A partir da auditoria no patrimônio imobiliário do DNOCS realizada em 2013 através do relatório nº 201305966, item 2.10, na qual foi objeto questionamento referente à ausência de avaliação de imóveis, a atual gestão desde 2014 vem realizando atualizações dos Registros Imobiliários Patrimoniais – RIPs conforme histórico anexo (Documento SEI nº 0074497). No entanto, considerando a grande quantidade de 312 (Trezentos e doze) RIPs cadastrados no Sistema SPIUNET/SPU e cerca de 11.000 (onze mil) Bens Imóveis cadastrados no Sistema Apoena/Patrimônio – DNOCS e a insuficiência no quadro de servidores nesta Administração Central e Coordenadorias Estaduais, agravada a cada dia com aposentadorias, torna-se esta atividade com elevada complexidade operacional e logística, devido à Autarquia atuar em 8 (oito) estados no Nordeste e 1 (uma) unidade na cidade de Montes Claros/MG. Através da presente solicitação de auditoria tomamos conhecimento do quadro apresentado neste item. Em contato com Setor de Contabilidade deduzimos que a diferença entre o valor dos bens registrados no SPIUNET (Conta Contábil 1.2.3.2.1.01.00) e o referente ao total de bens imóveis (Conta Contábil 1.2.3.2.0.00.00), 97,651% do total de imóveis, deve-se a obras que são realizadas e não são informadas ao Setor de Patrimônio para fins de incorporação ao sistema SPIUNET, inclusive pode-se observar, como exemplo, que a conta contábil 1.2.3.2.1.06.00 trata de bens imóveis ainda em andamento (60,842% do valor total)”.</p> <p>No que se refere ao inventário:</p> <p>“Segue anexo documento SEI nº 0074292 (página 17) contendo a correlação entre os bens imóveis relacionados no Inventário Patrimonial e o correspondente Registro Imobiliário Patrimonial – RIP registrado no Sistema SPIUNET e SIAFI”.</p>
40/Audi, de 21/06/2018	UG 193003 - Cest/CE	<p>Despacho da CEST/CE encaminhado ao DNOCS em 25 de maio de 2018</p> <p>“Estamos providenciando o Cadastro no SPIUNET (Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União) dos 25,24% dos imóveis da CEST-CE, UG-193003, pois estamos fazendo juntada de documentos cartorários para concluirmos os trabalhos”.</p> <p>No tocante ao inventário:</p> <p>“Os inventários Patrimoniais exercício 2017, ainda não foram concluídos, estamos aguardando o calendário de encerramento das atividades patrimoniais, exercício 2018, pois seria necessário disponibilizar recursos financeiros para o deslocamento das comissões inventariantes às Unidades</p>



Quadro – Justificativas apresentadas pelas UG

Ofício nº	UG	Documento/Justificativa
62/Audi, de 27/07/2018	UG 113801 - Cest/PE	<p>“[...] passamos aos seguintes esclarecimentos, que comprovadamente os bens imóveis desta CEST-PE, que encontram-se consignados no Siafi, com registros no SPIUnet, desconhecemos a ausência de bens não cadastrados pois a cada RIP poderá ser comportado um e/ou mais de registros patrimoniais.</p> <p>[...]</p> <p>Quanto, ao envio do inventário de bens imóveis do exercício de 2017, informamos que está sendo providenciado a digitalização do mesmo, junto ao sistema SEI”</p>
		<p>Administrativas, com fito de colher assinatura dos responsáveis pela guarda dos bens, considerando que as comissões já se deslocaram uma vez para vistoriar os bens constantes dos Termos de responsabilidade exercício 2017, desse modo, os gastos ao erário seriam uma vez ao ano.</p> <p>Os trabalhos inventariantes são iniciados entre julho e agosto e os inventários Patrimoniais são gerados em 31.12, ficando impossível de concluir os inventários no mesmo exercício, e pra evitar despesas duas vezes ao ano, adotamos essa sistemática, tendo em vista, que a CEST-CE está com dificuldades financeiras para atender suas demandas”.</p>
39/Audi, de 21/06/2018	UG 193004 - Cest/RN	<p>“Esclarecemos que os valores registrados nas contas contábeis 12321.02.00, 12321.06.00, 12321.07.00 e 12321.99.00, dos bens sem registros no SPIUNET, referem-se aos valores provenientes de obras ou serviços de engenharia realizadas e não informadas ao Setor de Patrimônio. Informamos que realizaremos reunião com os Setores Financeiro, Setor Logístico (Patrimônio) e Serviço Técnico para fazermos os ajustes necessários”.</p> <p>Com relação ao inventário:</p> <p>“os inventários de bens imóveis e móveis da CEST-RN do ano de 2017, não foram, conforme calendário de encerramento, devido há problema do próprio Sistema Apoena não funcionar foi preciso contactar, por telefone, ao Setor de Serviço de Material e Patrimônio/DRL/MP, solicitando a liberação dos referidos inventários”.</p>
34/Audi, de 20/06/2018	UG 193005 - Cest/PB	<p>“Os setores onde as despesas foram realizadas, não repassaram ao Setor de Patrimônio para que procedesse os devidos registros”.</p> <p>Relativamente ao inventário:</p> <p>Documentação encaminhada ao DNOCS em 19 de junho de 2018.</p>
29/Audi, de 11/06/2018	UG 193007 - Cest/AL	<p>“Restituo o presente Processo informando que o Setor de Patrimônio desta CEST-AL, só tem conhecimento dos bens imóveis registrados no SPIUnet com os RIPs e valores de cada um, conforme discriminado a seguir:</p> <p>RIP MUNICÍPIO VALOR (R\$)</p> <p>2825 00017.500-2 Palmeira dos Índios/AL 3.524.238,16</p> <p>2859 00015.500-6 Santana do Ipanema/AL 2.151.283,48</p> <p>2773 00003.500-0 Jaramataia/AL 2.069.499,34</p> <p>VALOR TOTAL 7.745.020,98.”</p> <p>No que se refere ao inventário:</p> <p>Documentação encaminhada ao DNOCS em 19 de junho de 2018.</p>
41/Audi, de 21/06/2018	UG 193008 - Cest/SE	<p>Despacho da Cest/SE encaminhado ao DNOCS em 08 de junho de 2018:</p> <p>“Informamos que em razão do resumido quadro de pessoal desta Coordenadoria, o servidor que estava realizando essas atividades era o Engenheiro da CEST/PB, C. B.”.</p> <p>Com relação ao inventário:</p> <p>“[...] informamos que já havíamos realizado o inventário referente ao exercício de 2017 com os Termos de Responsabilidade, enviamos os referidos Termos ao Setor DA/DRL, através do Processo 59414.000028/2018-65, naquele mês foi questionado ao servidor F. M. o motivo pelo qual no sistema APOENA não disponibilizava o inventário mas sim os Termos de Responsabilidade.</p> <p>Ao tomarmos conhecimento da presente auditoria gostaríamos de informar que observamos que os inventários já estão disponíveis, já foram impressos, colhemos as respectivas assinaturas dos responsáveis e comissão e já anexamos ao presente processo”.</p>



Quadro – Justificativas apresentadas pelas UG

Ofício nº	UG	Documento/Justificativa
62/Audi, de 27/07/2018	UG 113801 - Cest/PE	“[...] passamos aos seguintes esclarecimentos, que comprovadamente os bens imóveis desta CEST-PE, que encontram-se consignados no Siafi, com registros no SPIUnet, desconhecemos a ausência de bens não cadastrados pois a cada RIP poderá ser comportado um e/ou mais de registros patrimoniais. [...] Quanto, ao envio do inventário de bens imóveis do exercício de 2017, informamos que está sendo providenciado a digitalização do mesmo, junto ao sistema SEI”
25/Audi, de 04/06/2018	UG 193009 – Cest/BA	Memorando nº 105/CEST-BA/ADM, encaminhado ao DNOCS em 23 de maio de 2018: “[...] 1) Cumpre inicialmente informar que, conforme relatado em Solicitação de Auditoria nº 201800799/18, foi registrado, pela CEST-BA, apenas 65,01% do bens imóveis no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União pois esta coordenadoria não possui servidor capacitado para a realização de tal registro, conforme informado pelo Setor de Recursos Logístico”. Com referência ao inventário: “Segue em anexo documento referente aos bens imóveis que foram feitos o devido registro no RIP (SPIUnet), que possui 100% dos bens registrados, inclusive consta os bens imóveis que encontram-se não-operacionais. Por fim, segue documentação referente ao inventario do exercício de 2017”.
38/Audi, de 21/06/2018	UG 193010 – Cest/MG	“Havia o entendimento de que somente as edificações deveriam ser lançadas no SPIUNET e, de lá para cá, não houve orientações outras. Todavia, a partir desta Solicitação de Auditoria, esta Coordenadoria se compromete a realizar levantamento dos pagamentos efetuados com a respectiva identificação dos objetos para, posteriormente, efetuar os registros no SPIUNET, com a respectiva avaliação. Prazo solicitado para realização: até 31.12.2018”. No tocante ao inventário: “A não apresentação do Inventário dos Bens imóveis referentes ao ano de 2017 se deveu, principalmente, à falta de combustíveis decorrente da inexistência de recursos financeiros. Todavia, há previsão de aquisição através de uma licitação em fase preparatória, bem como há providências em curso para legitimar a contratação de empresa gerenciadora de “cartão” o que facilitará os respectivos abastecimentos”.

Fonte: Ofícios do DNOCS em resposta às solicitações de auditoria emitidas pela CGU-Regional/CE

Após o envio do Relatório Preliminar ao DNOCS por meio do Ofício nº 15850/2018/Regional/CE-CGU, de 17 de agosto de 2018, a Diretoria Administrativa apresentou manifestação por intermédio do Ofício nº 67/AUDI, de 27 de agosto de 2018, a qual se ateve apenas às recomendações que foram formuladas, cuja análise será feita em sede de Plano de Providências, no sistema Monitor da CGU.

Análise do Controle Interno

Verifica-se, pelas justificativas apresentadas pelas Coordenadorias e Administração Central do DNOCS, que os argumentos redundam na falta de pessoal, no desconhecimento da situação dos registros e na ausência de comunicação sobre o patrimônio de bens imóveis, revelando uma total falta de interação entre os setores de cada uma das unidades gestoras responsáveis pelo gerenciamento e registro desses bens.

No que se refere à falta do Inventário de Bens Imóveis, excetuando a Cest/PE, que não apresentou documentação, verificou-se que os documentos probatórios que deram suporte às informações retromencionadas se tratam de termos de responsabilidade.



Ressalta-se que o total de bens vinculados aos respectivos termos de responsabilidade apresentados pelas Unidades Gestoras não corresponde ao saldo registrado no Siafi, relativamente aos bens imóveis de cada uma delas, conforme discriminado no quadro a seguir:

Quadro - Divergência entre os valores do Siafi e os documentos apresentados pelo DNOCS

UG	Documentos Apresentados (R\$)	Conta Contábil 1.2.3.2.0.00.00 Bens Imóveis (R\$)
UG 113801 - Cest/PE	-	185.142.170,09
UG 193001 - Cest/PI	-	60.427.210,24
UG 193002 – Adm. Central do DNOCS	62.189.314,21	3.281.989.901,91
UG 193003 - Cest/CE	-	286.375.887,81
UG 193004 - Cest/RN	97.900.941,77	102.764.488,73
UG 193005 - Cest/PB	63.906.949,25	190.726.477,60
UG 193007 - Cest/AL	4.677.903,60	13.529.648,29
UG 193008 - Cest/SE	1.156.412,16	17.435.808,43
UG 193009 – Cest/BA	4.387.314,43	155.495.806,59
UG 193010 – Cest/MG	-	20.661.291,48
Total		4.314.548.691,17

Fonte: Siafi e Documentos apresentado pelo DNOCS.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar cronograma com vistas à adoção de providências no sentido de regularizar a situação dos bens imóveis do DNOCS, efetuando o devido cadastro no SPIUnet, dando prioridade a Conta Contábil 1.2.3.2.1.06.00 - Bens Imóveis em Andamento e os registros de Conta Corrente - Inscrição Genérica 999.

Recomendação 2: Adotar medidas de forma que os registros contábeis referentes aos novos bens imóveis sejam efetuados de forma correta e tempestiva, de molde a se evitar a replicação dos erros cometidos no passado.

Recomendação 3: Elaborar normativo interno que estabeleça rotinas de trabalho claras e objetivos, bem como as responsabilidades de todos os agentes envolvidos no processo de acompanhamento e gestão do patrimônio imobiliário da Entidade.

5.1.1.2 CONSTATAÇÃO

72,50% do total registrado de imóveis do DNOCS encontram-se com avaliação vencida no SPIUnet.

Fato

De forma a tornar mais didática a compreensão sobre os controles dos imóveis da União, é importante apresentar os conceitos atribuídos aos mesmos, segundo as disposições contidas no Manual do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, extraído do sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, conforme a seguir transcrito:

“Os imóveis de uso Especial da União devem ser cadastrados no SPIUnet gerando, assim, um Registro Imobiliário Patrimonial - RIP, que se subdivide em:



RIP imóvel – Corresponde ao cadastro do imóvel no total, resultando na soma dos RIPs de utilização.

RIP Utilização – Corresponde à utilização de um imóvel ou parte dele por uma determinada Unidade Gestora.

No SPIUnet o RIP Imóvel contém as informações referente [sic] ao imóvel e o RIP Utilização contém as informações referente [sic] às benfeitorias do imóvel, alertando que, no SIAFI o que aparece é o RIP Utilização, chamado de “Conta Corrente” com o seu respectivo valor, localizado no campo ‘Valor da Utilização’”.

Feitas as considerações preliminares, verificou-se que os controles dos procedimentos adotados pelo DNOCS na gestão dos Bens de Uso Especial da União sob sua responsabilidade não foram suficientes para evitar registros inadequados no SPIUnet, mesmo com um número pequeno de imóveis cadastrados no Sistema, uma vez que apenas 15,74% do valor correspondente aos bens imóveis do órgão estão cadastrados no referido sistema.

Evidenciou-se que dos 320 RIPs Utilização registrados no SPIUnet, referentes a 312 RIPs Imóveis (posição: 31/12/2017), relativos a dez unidades gestoras do DNOCS, 232, referentes a oito UG, se encontram com a “Data da Validade da Avaliação do Imóvel de Uso Especial” vencida, o que representa 72,50 % do total de imóveis. Desses, 152 apresentam a data de validade expirada há mais de dez anos, conforme demonstrado a seguir:

Quadro – Validade da Avaliação da Utilização

UG	Ano da Validade da Avaliação da Utilização										
	2002	2003	2004	2005	2006	2012	2014	2015	2016	2017	Total
113801 - Cest/PE		1		31	1					37	70
193001 - Cest/PI					4			19		3	26
193002 - Adm. Central			1				1				2
193003 - Cest/CE		49					1		1		51
193004 - Cest/RN	12						7	4			23
193005 - Cest/PB		21						4			25
193008 - Cest/SE	7										7
193009 - Cest/BA	21	3	1			1		2			28
Total	40	74	2	31	5	1	9	29	1	40	232

Fonte: SPIUnet

Verificou-se, ainda, que os valores dos RIPs a seguir identificados, recebidos em doação, não tiveram seus valores contabilizado no SIAfi:

a) RIP 811000015004 (RIP Utilização 811000025000), no valor de R\$ 4.661.800,00 (data da avaliação: 08/10/2013), localizado no Município de Joselândia/MA, registrado no SPIUnet como sendo imóvel da UG 193001 – Cest/PI; e

b) RIP 3691000105005, (RIP Utilização 3691000015006), no valor de R\$ 450.000,00 (data da avaliação: 03/05/2012), localizado no Município de Livramento de Nossa Senhora/BA, registrado no SPIUnet como sendo imóvel da UG 193009 – Cest/BA.

Dessa forma, considerando que os valores do SPIUnet e do SIAfi são interligados, ao deixar de avaliar os RIPs Utilização o DNOCS, representado por suas diversas unidades



gestoras, acabou por produzir uma distorção nos dados contábeis, com reflexo no Balanço Geral da União que integra a Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR).

Causa

A ocorrência do fato se deve a não implementação de rotinas que visem verificar a inserção dos dados e das atualizações no Sistema SPIUnet, englobando tanto o RIP Imóvel quanto o RIP Utilização, bem como o aparente desconhecimento dos servidores responsáveis por essa atividade.

O longo processo de verdadeiro abandono da gestão do patrimônio imobiliário do DNOCS, agravado com o processo de esvaziamento contínuo e sistemático da instituição, que a leva à condição de quase inanição no seu funcionamento, é causa primordial para os problemas detectados, que representam um passivo de grande monta, cuja solução não se vislumbra em curto e médio espaço de tempo.

Ao contrário, tendem a se agravar haja vista o quadro de recursos humanos insuficientes e defasados tecnicamente; contingenciamento de recursos e estrutura organizacional deficiente.

Todo esse conjunto de deficiências fragiliza o processo de governança e corrói o aparato de controles internos porventura existente. Ainda que o DNOCS possua um regimento interno que define atribuições e competências das unidades que integram sua estrutura organizacional, evidencia-se a ausência de normativos internos que estabeleçam rotinas de trabalho claras e objetivas, bem como as responsabilidades, dentre outros.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio dos ofícios a seguir discriminados, o DNOCS apresentou as seguintes manifestações das Unidades Gestoras sobre o assunto, editadas apenas quanto ao nome de pessoas, a fim de preservá-las:

Quadro – Justificativas apresentadas pelas UG

Ofício nº	UG	Documento/Justificativa
62/Audi, de 27/07/2018	UG 113801 - Cest/PE	“[...] o procedimento de atualizações de avaliações dos imóveis que encontram-se com data da validade vencida, informamos que a adoção das providências para a elaboração de tal procedimento, vem sendo realizado pelo Setor de Patrimônio da Administração Central, em virtude de não existir nesta CEST-PE, nenhum servidor capacitado para operar o sistema SPIUnet”.
35/Audi, de 20/06/2018	UG 193001 - Cest/PI	Despacho da CEST/PI encaminhado ao DNOCS em 20 de junho de 2018: “Os trabalhos de campo, com vista às avaliações dos imóveis desta CEST/PI, já foram concluídos, faltando apenas a senha para inclusão no SPIUNET, que já foi solicitada ao SPU/PI. Quanto aos RIP citados, ocorreu que os mesmos não foram incluídos no RIP de utilização, por esquecimento, mas serão atualizados quando da inclusão dos novos valores A razão pela qual o imóvel RIP nº 81100001504 (Barragem de Flores- MA), não consta no registro do SIAFI, deve-se ao fato do mesmo ser cadastrado no SPIUNET, do Estado do Maranhão, contudo o mesmo pertence à Unidade Gestora 193001 - CEST/PI”.
19/Audi, de 21/05/2018	UG 193002 – Adm. Central do DNOCS	“Considerando a negativa orçamentária para contratação de empresa especializada na avaliação de imóveis conforme processo administrativo nº 59400.002386/2014-38, foi decidido que os trabalhos de avaliações seriam realizados por servidor habilitado em engenharia com o suporte operacional de servidores dos setores de patrimônio. Conforme determinação do

Quadro – Justificativas apresentadas pelas UG

Ofício nº	UG	Documento/Justificativa
62/Audi, de 27/07/2018	UG 113801 - Cest/PE	“[...] o procedimento de atualizações de avaliações dos imóveis que encontram-se com data da validade vencida, informamos que a adoção das providências para a elaboração de tal procedimento, vem sendo realizado pelo Setor de Patrimônio da Administração Central, em virtude de não existir nesta CEST-PE, nenhum servidor capacitado para operar o sistema SPIUnet”.
		Tribunal de Contas da União – TCU, o Serviço de Material e Patrimônio continua realizando avaliações de RIPs registrados no Sistema SPIUNET, sendo que em Julho/2018, serão executadas avaliações dos RIPs pertencentes à Administração Central do DNOCS, por engenheiro civil com especialização em avaliações e perícias de imóveis. [...] Diante do exposto informamos, que no exercício de 2018, estão em processo de avaliação 57 (cinquenta e sete) [...]”.
40/Audi, de 21/06/2018	UG 193003 - Cest/CE	“Considerando a grande quantidade de imóveis, o quadro de funcionário reduzido e a dificuldade financeira que o DNOCS atualmente se encontra, o setor de patrimônio está avaliando os imóveis por etapa, ou seja, os imóveis com a data de avaliação mais antiga tem a prioridade. Vale ressaltar, que os imóveis da CEST-CE, estão sendo avaliados pela equipe do Patrimônio da Administração Central, tendo em vista que a CESTCE, não tem funcionários disponíveis para executar os trabalhos”.
39/Audi, de 21/06/2018	UG 193004 - Cest/RN	“Informamos que foram solicitados os recursos necessários para realização das avaliações para atualização dos valores dos imóveis, como consta nos documentos SEI 0093073, conteúdo do processo administrativo nº 59400004373/2018-27, cujo prazo para realização é de 90 dias a partir da data do recebimento dos créditos”.
34/Audi, de 20/06/2018	UG 193005 - Cest/PB	“Em obediência a Instrução Acórdão - TCU nº 171/2015, (SEI nº 0009839); e as Instruções Normativas IN-SPU nº 02/2017, (SEI nº 0009856) e IN-SPU nº 703/2014, (SEI nº 0009869); contidos no Processo nº 59400.000503/2018-52, foi determinado que se procedesse a reavaliação de todos os imóveis da CEST-PB cadastrados na Base do SPIUNET. O trabalho encontra-se sendo realizado e no início de agosto/2018 estará concluído. Ajustes nos acompanhamentos internos estão sendo providenciados para atender as demandas da CGU”.
41/Audi, de 21/06/2018	UG 193008 - Cest/SE	“Informamos que em razão do resumido quadro de pessoal desta Coordenadoria, o servidor que estava realizando essas atividades era o Engenheiro da CEST/PB, C. B.”.
25/Audi, de 04/06/2018	UG 193009 - Cest/BA	Memorando nº 105/CEST-BA/ADM, encaminhado ao DNOCS em 23 de maio de 2018: “Informo também que esta coordenadoria já adotou providencias para a atualização dos valores dos bens imóveis de sua responsabilidade. Uma vez que não há servidores capacitados para a execução da referida avaliação, providenciamos junto a CEST-PB a disponibilização de um servidor para a realizar a capacitação dos Servidores R. G. e R. R., engenheiros civis, para a realização da tarefa” Informo que o imóvel de RIP 3691000015006 não pertence a esta coordenadoria. Referente ao imóvel de RIP 3691000105005 serão adotadas diligências necessárias para a sua regularização”.

Fonte: Ofícios do DNOCS em resposta às solicitações de auditoria emitidas pela CGU-Regional/CE.

Após o envio do Relatório Preliminar ao DNOCS por meio do Ofício nº 15850/2018/Regional/CE-CGU, de 17 de agosto de 2018, a Diretoria Administrativa apresentou manifestação por intermédio do Ofício nº 67/AUDI, de 27 de agosto de 2018, a qual se ateu apenas às recomendações que foram formuladas, cuja análise será feita em sede de Plano de Providências, no sistema Monitor da CGU.



Análise do Controle Interno

Pelas justificativas apresentadas pelas Coordenadorias Estaduais e Administração Central do DNOCS, verifica-se que os argumentos redundam na falta de pessoal e de recursos financeiros, bem como, para alguns casos, no desconhecimento da situação dos registros.

Quanto ao fato de os valores dos RIPs 811000015004 (RIP Utilização 811000025000) e 3691000105005 (RIP Utilização 3691000015006) não terem sido contabilizados, não se considera satisfatória a justificativa apresentada, uma vez que a falta consiste em erros de cadastramento no SPIUnet, campo “dados do regime”.

No que se refere à informação de que o RIP 3691000015006 não pertence à Cest/BA, esta também não procede, uma vez que se trata do RIP Utilização do RIP Imóvel 3691000105005, demonstrando, assim, a falta de conhecimento da Cest/BA em relação ao SPIU.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover de maneira diligente e tempestiva a atualização de valor dos imóveis, englobando tanto o RIP Imóvel quanto o RIP Utilização, em conformidade com os critérios definidos pela Secretaria do Patrimônio da União.

Recomendação 2: Corrigir o cadastro do SPIUnet do RIP 811000015004 (RIP Utilização 811000025000) e do RIP 3691000105005, (RIP Utilização 3691000015006), no que se refere ao campo "dados do regime".



Anexo 1 - Relatório de Achados do Relatório nº 201700297

Informações gerais do objeto fiscalizado

Fato

As obras objeto desta ação de controle referem-se à construção de 10 (dez) sistemas de adução de engate rápido, que se destinam a beneficiar uma população estimada de 1.197.625 habitantes, distribuídos nos municípios de Pereiro, São Luís do Curu/Distrito de Croatá (São Gonçalo do Amarante), Tamboril, Iracema, Apuiarés, Ocara, Distrito de São João do Aruaru (Morada Nova), Distritos do Triângulo Chorozinho e Timbaúba dos marinhos (Chorozinho).

Os projetos de engenharia foram contratados pela Secretaria de Recursos Hídricos do Governo do Estado do Ceará – SRH/CE, antes responsável pela execução dessas obras, até a sua assunção pelo DNOCS, por decisão política do Governo Federal.

Referidos projetos preveem a utilização de tubos com diâmetros de 103, 133, 152, 203 e 261 mm, em Aço COR-TEN, material que apresenta, em média, três vezes mais resistência à corrosão que o aço comum em virtude de sua composição possuir elementos que melhoram as propriedades anticorrosivas. Os fabricantes estimam a durabilidade média dos tubos em 10 anos e, portanto, após esta crise hídrica motivada pela longa seca na Região Nordeste, os equipamentos poderão ser reutilizados em locais distintos.

Tendo em vista o grave quadro de estiagem que assola o estado do Ceará, fato que implicou na necessidade de conclusão das adutoras com a maior brevidade possível, o DNOCS decidiu pela contratação direta das empreiteiras e do fornecedor de materiais, sob forma emergencial, por dispensa de licitação com base no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

Para tanto, elaboraram-se dois Termos de Referência, sendo o primeiro para execução das obras de implantação dos 10 sistemas adutores emergenciais, subdivididos entre os Lotes I a VI, e o segundo, correspondente ao Lote VII, para aquisição de tubos e conexões em aço carbono, conforme quadro a seguir:

Quadro: Obras e materiais adquiridos por meio de Dispensa de Licitação

LOTES	OBJETO
I	Serviço de Implantação da Adutora de Pereiro (36,48 km)
II	Serviço de Implantação das Adutoras de Guassussê e Mineiro (23,30 km)
III	Serviço de Implantação da Adutora de Iracema (28,32 km)
IV	Serviço de Implantação das Adutoras de Ocara, Aruaru e Triangulo (25,54 km)
V	Serviço de Implantação das Adutoras de Apuiarés e São Luís do Curu (35,18 km)
VI	Serviço de Implantação da Adutora de Taboril (31,48 km)
VII	Fornecimento dos tubos e conexões de aço carbono com diversos diâmetros a serem entregues nos locais das obras (159,3 km)

Fonte: Processos de Dispensa de Licitação.



Foi instituída comissão de licitação por meio da Portaria nº 339/DG/CRH, de 22 de setembro de 2016, destinada à seleção e julgamento das propostas das empresas para a execução dos serviços de implantação das adutoras emergenciais nos Estados do Ceará e Rio Grande do Norte.

Ressalte-se que foi publicado Edital de Dispensa de Licitação no sítio eletrônico do DNOCS, em 23 de setembro de 2016, sendo enviado, ainda, mensagem eletrônica a diversas empresas passíveis de participação, com os detalhes das exigências para execução das obras, bem como dos valores de referência aprovados pela Autarquia, sendo estipulado o prazo máximo para entrega das propostas de preços para o dia 27 de setembro de 2016.

Após recebidas as propostas de preços apresentadas pelas empresas participantes, foram declaradas vencedoras aquelas que apresentaram o maior desconto, em atendimento às condições oficializadas nos respectivos Termos de Referência, sendo obtido um desconto médio de 4,67% em relação ao orçamento elaborado pelo DNOCS, conforme Tabela a seguir:

Tabela: Resultado final da contratação por Dispensa de Licitação para implantação das Adutoras e fornecimento de Tubos e Conexões

LOT E	SISTEMAS	VALOR- BASE (R\$)	PROPOSTA VENCEDORA		CONTRATADA/CN PJ	CONTR.
			DESC.	VALOR (R\$)		
I	Pereiro	4.808.492,17	2,00%	4.712.322,32	DG LOG Construções, Logística e Serviços / 00.899.358/0001-06	15/2016
II	Guassussê	1.570.296,44	10,50%	1.405.415,31	DG LOG Construções, Logística e Serviços / 00.899.358/0001-06	10/2016
	Mineiro					
III	Iracema	2.575.208,63	10,50%	2.304.811,72	DG LOG Construções, Logística e Serviços / 00.899.358/0001-06	09/2016
IV	Ocara	2.452.683,82	17,06%	2.034.255,96	Primor Construções Ltda. / 05.973.617/0001-07	13/2016
	Aruaru					
	Triângulo					
V	Apuiarés	3.099.899,23	13,00%	2.696.912,33	MEMP Construções Ltda. / 06.938.660/0001-02	12/2016
	São Luís do Curu					
VI	Tamboril	2.952.971,23	15,10%	2.507.072,57	CONJASF - Construtora de Açudagem Ltda. / 01.795.971/0001-38	11/2016
VII	TUBOS	21.099.457,32	0,00%	21.097.471,22	Pipe Sistema de Tubulações Ltda. / 02.226.707/0001-46	06/2016
TOTAL		38.559.008,84	4,67%	36.758.261,43	-	

Fonte: Processos de Dispensa de Licitação.



Releva informar que somente após a contratação das obras, o DNOCS soube que as Adutoras de Guassussê (Lote II) e Ocara (Lote IV) já haviam sido implantadas pelo Governo do Estado do Ceará. Em vista do fato, tais adutoras foram excluídas do escopo dos serviços a serem contratados, fato que reduziu de 10 (dez) para 08 (oito) o quantitativo de adutoras a serem executadas pela Autarquia.

CONSTATAÇÃO 001

Previsão de pagamentos desnecessários de Veículos e Motoristas para apoio à fiscalização, no importe de R\$ 236.779,25.

Fato

Em análise efetuada nas planilhas de propostas das empresas relativas aos seis Lotes contratados pelo DNOCS para execução de oito adutoras de engate rápido no Estado do Ceará, verificou-se a existência de previsão de pagamento de Locação de “Caminhonete – 140 A 165 CV” e de “Motorista de Veículo Leve” para apoio à fiscalização das respectivas obras, no importe total de R\$ 236.779,25, conforme tabela a seguir:

Tabela – Valores previsto para Locação de “Caminhonete – 140 A 165 CV” e de Motoristas para apoio à fiscalização:

ITEM	DESCRIÇÃO	UNID	QUANT.	VAL UNIT. (R\$)	TOTAL (R\$)
LOTE I - PEREIRO					
A.1.9	CAMINHONETE - 140A 165 CV (APOIO À FISCALIZAÇÃO)	Mês	6	5.411,81	32.470,86
A.1.10	MOTORISTA DE VEICULO LEVE (APOIO À FISCALIZAÇÃO)	Mês	6	4.006,10	24.036,60
LOTE II-MINEIRO					
A.1.10	CAMINHONETE - 140A 165 CV (APOIO À FISCALIZAÇÃO)	Mês	3	4.843,56	14.530,68
A.1.11	MOTORISTA DE VEICULO LEVE (APOIO À FISCALIZAÇÃO)	Mês	3	3.585,45	10.756,35
LOTE III - IRACEMA					
A.1.9	CAMINHONETE - 140A 165 CV (APOIO À FISCALIZAÇÃO)	Mês	4	5.411,81	21.647,24
A.1.10	MOTORISTA DE VEICULO LEVE (APOIO À FISCALIZAÇÃO)	Mês	4	4.006,10	16.024,40
LOTE IV - TRIÂNGULO e ARUARU					
A.1.10	CAMINHONETE - 140A 165 CV (APOIO À FISCALIZAÇÃO)	Mês	6	4.488,55	26.931,30
A.1.11	MOTORISTA DE VEICULO LEVE (APOIO À FISCALIZAÇÃO)	Mês	6	3.322,65	19.935,90
LOTE V - SÃO LUÍS DO CURO e APUIARÉS					
A.1.10	CAMINHONETE - 140A 165 CV (APOIO À FISCALIZAÇÃO)	Mês	4	4.708,27	18.833,08



A.1.11	MOTORISTA DE VEICULO LEVE (APOIO À FISCALIZAÇÃO)	Mês	4	3.485,30	13.941,20
LOTE VI - TAMBORIL					
A.1.9	CAMINHONETE - 140A 165 CV (APOIO À FISCALIZAÇÃO)	Mês	4	5.411,81	21.647,24
A.1.10	MOTORISTA DE VEICULO LEVE (APOIO À FISCALIZAÇÃO)	Mês	4	4.006,10	16.024,40
TOTAL					236.779,25

Fonte: Planilhas com propostas de preços relativas aos seis lotes contratados, encaminhadas pelo Ofício nº 151 /DG/AUDI, de 24/03/2017.

Conforme tabela acima e considerando os prazos de execução contratual, foram fornecidos um total de 07 (sete) veículos com motoristas para ficar à disposição da fiscalização do DNOCS, sendo um veículo por Lote, à exceção do Lote IV, em que foram fornecidas duas caminhonetes.

Conforme portarias de nomeação das comissões de fiscalização das obras em questão, foram nomeadas duas Equipes, cada uma composta por três servidores, sendo a primeira responsável pela fiscalização das obras referentes aos Lotes I a IV e a segunda pelos Lotes V e VI, conforme quadro a seguir:

Quadro – Comissões nomeadas para Fiscalização das obras de construção das adutoras

Membro da Comissão (Nº Siape ou CPF)	Lotes
73**** (até 22/01/2017) e 73**** (a partir de 23/01/2017)	Lote I; Lote II; Lote III e Lote IV
73****	Lote I; Lote II; Lote III e Lote IV
73****	Lote I; Lote II; Lote III e Lote IV
72****	Lote V e Lote VI
772****	Lote V e Lote VI
82****	Lote V e Lote VI

Fonte: Lotes I a IV - Portarias de designação encaminhadas por E-mail, em 09/05/2017, pelo Chefe do Serviço de Acompanhamento de Contratos; Lote V – Fls. 823 do Processo nº 59400.003157/2016-01 e Lote VI - Fls. 703 do Processo nº 59400.003158/2016-47.

Verifica-se, portanto, que foram disponibilizadas, excessivamente, sete caminhonetes com motoristas, também em igual número, para serem utilizadas por apenas duas Equipes de Fiscalização, sendo que apenas dois veículos compartilhados por cada equipe seriam suficientes.

Registre-se, ainda, que os veículos foram disponibilizados por tempo integral, por períodos que variaram de 90 a 180 dias, dependendo do prazo de execução previsto para cada Lote.

Contudo, como era de se esperar, os deslocamentos efetuados pelos respectivos membros das comissões de fiscalização para acompanhamento das referidas obras, no período de novembro a abril/2017 (aproximadamente 180 dias), foram em média de 40 dias, fato que confirma o quanto superestimada foi a locação de tais veículos:

Quadro – Quantidade de dias viajados pelos Fiscais para verificação das obras das Adutoras

Membro da Comissão (Nº Siape ou CPF)	Quant. de Diárias Concedidas (Nov/2016 – Abr/2017)
73**** (até 22/01/2017) e 73**** (a partir de 23/01/2017)	35 (concedidas para os dois servidores)



73****	44
73****	31
72****	39
772****	38
82****	53
MÉDIA	40

Fonte: **SCDP - Sistema de Concessão de Diárias e Passagens.**

Portanto, o procedimento de incluir esses carros nos orçamentos da obra não se alinha com o princípio da segregação de funções, pois quem atesta e mede a utilização desse veículo é o próprio usuário, fiscal do contrato.

Ressalte-se, ainda, que o TCU já se manifestou no sentido de que a inclusão de veículos para os fiscais nos orçamentos de obras deveria ser uma situação excepcional, devidamente justificada, pois implica, em regra, em maiores custos ao erário, conforme Acórdão nº 1936/2011 – TCU/Plenário:

“9.8.3. não inclua, em seus orçamentos de obras e serviços de engenharia, o fornecimento de veículos para fiscalização nos casos em que estiverem disponíveis veículos pertencentes ou administrados pelo próprio [...];

9.8.4. justifique, quando necessário o aluguel de veículos nos orçamentos das obras, a economicidade desse ato em comparação com a aquisição ou administração de veículos do mesmo porte, mediante licitações específicas;

9.8.5. abstenha-se de medir o fornecimento, no mesmo tempo, de mais de um veículo por fiscal de obras;”

Ademais, fica ainda mais injustificável a inclusão de tais serviços, quando se verifica que a Autarquia dispõe de uma extensiva frota de veículos de mesma natureza dos contratados (caminhonetes) e também de motoristas.

Somente na Administração Central, conforme informação do Chefe do Serviço de Transporte, de 16 de maio de 2017, existem 11 (onze) caminhonetes e 14 (quatorze) motoristas, sendo seis terceirizados, sem considerar a existência de outros cinco automóveis que podem suprir as demandas locais. Já na CEST/CE, foi informada pelo seu Coordenador Estadual, em 17 de maio de 2017, a existência de outras sete caminhonetes e três motoristas oficiais.

Releva informar que não foi possível levantar os valores efetivamente pagos relativos aos serviços em questão, tendo em vista que os subitens A.1.9 - CAMINHONETE - 140 A 165 CV (APOIO À FISCALIZAÇÃO) e A.1.10 - MOTORISTA DE VEICULO LEVE (APOIO À FISCALIZAÇÃO) foram pagos de forma agrupada no Item “Administração Local da Obra”, que aglutinou os subitens A.1.6 ao A.1.11.

Causa

Falta de revisão e análise crítica da planilha orçamentária, que deveria ter detectado a impropriedade de inclusão dos itens de fornecimento de veículos e prestação de serviços de motorista em decorrência de sua desnecessidade, em virtude de o DNOCS dispor em número suficiente frota própria e motorista para atender plenamente as necessidades das comissões de fiscalização e acompanhamento da execução dos contratos de implantação das adutoras de engate rápido em questão.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 350-DG/AUDI, de 20 de junho de 2017, o DNOCS apresentou a seguinte manifestação:

“A Equipe Técnica da Diretoria de Infraestrutura Hídrica, encarregada de elaborar os termos de referência para as licitações, entendeu que os carros de apoio à fiscalização, por serem vinculados a contratos e, não, a contratados ou Comissões de Fiscalização, somente deveriam ser utilizados em serviços ligados à execução dos respectivos objetos contratuais.

Ora, tendo em vista que um carro vinculado a um determinado contrato não deve ser utilizado em atividades próprias de um outro contrato e que cada objeto contratual é constituído de um único lote de adutora, o DNOCS, no intento de propiciar boas condições de trabalho às comissões de fiscalização, inseriu nas planilhas orçamentárias dos seis (06) contratos (lotes) a locação de uma “Caminhonete – 140A 165CV com motorista de veículo leve”. Houve uma exceção, para o lote IV, único a ser composto por três adutoras (Triângulo, Aruaru e Ocara), foram destinadas duas caminhonetes, em vez de uma.

Na fiscalização dos dois contratos, referentes aos lotes V (São Luís do Curu e Apuiarés) e VI (Tamboril), as duas caminhonetes disponibilizadas atenderam satisfatoriamente às necessidades de locomoção dos engenheiros fiscais.

Mas duas caminhonetes não seriam suficientes para a fiscalização dos quatro contratos, referentes às adutoras dos lotes I (Pereiro), II (mineiro), III (Iracema) e IV (Triângulo e Aruaru), a não ser que fosse permitido o uso de caminhonetes da fiscalização de um contrato, em cujo âmbito era processado o pagamento da locação, em igual atividade de outro contrato.

Além do mais era recomendável, como forma de tornar a fiscalização mais eficaz e bem distribuída, que os seis (06) técnicos das duas comissões de fiscalização viajassem, sempre que possível, para obras diferentes.

Em assim sendo, não há porque concordar com a afirmação de que *“foram disponibilizados, excessivamente, sete caminhonetes com motoristas, também em igual número, para serem utilizadas por apenas duas Equipes da Fiscalização, sendo que apenas dois veículos compartilhados por cada equipe seriam suficientes”* (o grifo não consta do original).

O fato de haver sido usada a unidade “um mês”, no item do serviço locação das caminhonetes, não significa que os dias de paralisação da obra, como sábados, domingos e feriados, estejam sendo pagos às contratadas.

Os preços mensais de referência da locação de caminhonetes, constantes do Sistema de Custos do SICRO do DNIT, levam em conta a média diária de rodagem dos veículos nos dias úteis, não sendo computados sábados, domingos e feriados.

Na locação das caminhonetes, com base na unidade de medida “um mês”, não está incluída a utilização dos veículos durante todos os dias das execuções dos objetos contratuais, que variam de noventa (90) a cento e oitenta (180) dias, mas apenas o uso nos dias úteis, cerca de vinte e dois (22) por mês.



Vale esclarecer, também, que a média de quarenta diárias dos fiscais, no período de abril de 2016 a abril de 2017, não representa a quantidade de deslocamentos, necessários e suficientes, para o desempenho ideal das atividades de fiscalização, mas sim o número diárias que puderam ser concedidas, neste momento de crise.

Ademais, o número de diárias não corresponde, exatamente, à quantidade dos dias viajados, posto que a uma viagem de dois dias, correspondem 1,5 diárias; a uma viagem de três (03) dias, correspondem 2,5 diárias; e assim por diante.

Fica evidente, assim, que o comparativo entre os prazos contratuais e o número médio de diárias concedidas aos fiscais não demonstra “*o quanto superestimada foi a locação de tais veículos*”.

A equipe da CGU – Regional/CE argumentou, ainda, que “*incluir esses carros nos orçamentos da obra não se alinha com o princípio da segregação de funções, pois quem atesta e mede a utilização desse veículo é o próprio usuário, fiscal do contrato*”,

Ora, medir e atestar a execução de serviços, inclusive a de locação de carros e motoristas, não é uma função, é uma atividade inerente ao posto de fiscal.

O Setor de Transporte informou que a Administração Central do DNOCS, onde são lotados todos os fiscais das adutoras emergenciais do Estado do Ceará, dispõe de uma frota de veículos, composta por onze (11) caminhonetes e cinco (05) automóveis, e de uma equipe de quatorze (14) motoristas, sendo seis (06) terceirizados, mas não esclareceu que podem suprir as demandas locais.

As viagens de fiscalização de obras não são controladas pelo Setor de Transporte. Não é possível que o atendimento de suas necessidades, na área de apoio ao trabalho das comissões de fiscalização, seja realizado pelas atuais frota de veículos oficiais e equipe de motoristas (do quadro do DNOCS e terceirizados).

O DNOCS não dispõe de frota própria para atender, plenamente, as necessidades de fiscalização das obras.

Acrescente-se que o custeio do Departamento, relativo a combustível, sofreram consideráveis reduções nos exercícios de 2016 e 2017.

Há casos em que existe disponibilidade efetiva de veículos, no entanto, há indisponibilidade de motorista ou de combustível.

É mais viável, até do ponto de vista financeiro, a inclusão dos veículos nos contratos das obras correspondentes.

De qualquer forma, é melhor não atrelar a fiscalização de obras à utilização da frota de veículos oficiais porque, para garantir o pleno exercício dessa atividade, seria necessário adquirir mais veículos e aumentar o número de motoristas terceirizados.

É preciso tratar a fiscalização de contratos de obras e de serviços de forma diferenciada. As propostas de viagem não podem ser colocadas em lista de espera. Embora seja atividade de funcionários públicos, a fiscalização exige maior flexibilidade, pois muitas vezes têm de ser

exercida em condições e horários semelhantes ao das empresas privadas executoras dos objetos contratuais.

Análise do Controle Interno

Primeiramente não se sustentam as argumentações de que os veículos, por razões contratuais, teriam sido utilizados somente nas atividades próprias de cada contrato, bem como que seria mais eficaz e bem distribuído que os seis técnicos das duas comissões de fiscalização viajassem para obras diferentes, haja vista que, conforme informação prestada pelos respectivos fiscais por ocasião da inspeção física das obras, bem como em consulta ao Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP, os deslocamentos das duas equipes ou membros das equipes sempre seguiam uma roteirização que abrangia todos os contratos de adutoras por eles fiscalizados e até mesmo outros contratos de obras que ficavam próximas às adutoras emergenciais em comento.

A seguir são apresentados, a título exemplificativo, descrições de motivo das viagens realizadas por membro da equipe responsável pela fiscalização dos Lotes I, II, III e IV (Contratos nº(s) 152/2016, 10/2016, 09/2016 e 13/2016), bem como por membro responsável pela fiscalização dos Lotes V e VI (Contratos nº(s) 12/2016 e 11/2016), fato que comprova a afirmação constante do parágrafo anterior:

- Número da PCDP:000120/17

“Descrição do Motivo da Viagem:

Fiscalizar os serviços de implantação das Adutoras Emergenciais nos Municípios de Iracema – CE contrato DNOCS 09/2016, Jaguaribe-CE (mineiro) Contrato DNOCS 10/2016 e Morada Nova-CE (triângulo e aruaru) Contrato DNOCS 13/2016 e Fiscalizar os serviços de Recuperação e Adequação da Barragem Castanhão-CE, Contrato DNOCS 21/2016.”

Número da PCDP: 000173/17

Descrição do Motivo da Viagem:

Fiscalizar obras das Adutoras Emergenciais de Tamboril, Apuiarés e São Luis do Curu-CE.”

Ademais, não se justifica, por economia de tempo e de recursos, que fossem realizadas fiscalizações com a presença de um único fiscal e para averiguação de uma única obra, não se otimizando as despesas com tal deslocamento para a fiscalização de outras obras próximas ou no mesmo roteiro das anteriores.

Registre-se, ainda, ser recomendável e prudente a presença de, no mínimo, dois membros da Comissão de Fiscalização nas inspeções físicas realizadas, como forma de maior segurança técnica e eficiência na execução dos trabalhos, considerando a ausência de empresa supervisora para assistir e subsidiar de informações pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos.

No que concerne à informação de que a média de deslocamento de quarenta dias teria ocorrido em função de possível limitação na concessão de diárias, dado o momento de crise, tal fato somente confirma o quanto foi descabido se pagar pela locação de tais veículos em período integral ao da execução da obra, quando não se tinha a garantia de sua utilização, haja vista a já sabida dificuldade de recursos para a concessão de diária aos fiscais.



Ressalte-se que, ao contrário do informado, a média de quarenta dias foi calculada considerando os períodos efetivos dos deslocamentos ocorridos, não sendo abatidas as meias diárias relativas aos respectivos retornos.

Também desarrazoado foi o esclarecimento que questionou o descumprimento ao princípio de segregação de funções, tendo em vista que os veículos foram utilizados diretamente pelos fiscais, que por sua vez atestaram tais serviços nos boletins de medição da obra, fato que configura enfaticamente o descumprimento ao princípio supracitado.

Ademais, não restou comprovada a afirmação de que a frota própria da Autarquia não atenderia às necessidades da fiscalização das obras, haja vista que não foram apresentados documentos que comprovassem a sua plena utilização, no período de execução das obras, em outras atividades da Autarquia.

Pelo contrário, diante da escassez de recursos financeiros e de pessoal que assola o DNOCS, tanto a frota da Administração Central quanto da CEST/CE, que poderiam perfeitamente atender indistintamente as demandas de ambas as entidades, tendem a estar sendo subutilizadas.

Por fim, a utilização desses veículos inseridos nas planilhas contratuais das obras, que não possuem logotipo da Autarquia e não são submetidos a qualquer tipo de controle pelo Setor de Transporte do DNOCS, possibilitam desvios de finalidade na sua utilização pelos respectivos usuários, conforme denúncias encaminhadas a esta Controladoria Regional da União, relativas a outros contratos que adotaram a mesma sistemática.

CONSTATAÇÃO 002

Atrasos injustificados na execução das obras relativas a cinco das oito adutoras contratadas emergencialmente pela Autarquia, com prejuízo à população beneficiária, sendo configurada falta de atuação por parte das Comissões de Fiscalização e da Direção da Autarquia.

Fato

O Termo de Referência, datado de 22 de setembro de 2016, que norteou a contratação emergencial das obras de construção de 10 (dez) sistemas adutores de engate rápido (oito em execução) em função do quadro de estiagem que assolava as regiões a serem contempladas, foi exaustivo quanto à necessidade do cumprimento do prazo de execução das referidas obras, prevendo penalidades para o caso de seu descumprimento imotivado, conforme trechos a seguir:

“8 - PRAZO DE EXECUÇÃO E VALOR DOS SERVIÇOS

O prazo máximo estabelecido para execução das obras dos sistemas adutores será de 180 (cento e oitenta) dias. Os valores de cada sistema e os prazos estabelecidos, agrupados por lote, estão relacionados no quadro a seguir.

LOTE	SISTEMA	VALOR	PRAZO
1	Pereiro	R\$4.808.492,17	180 DIAS
2	Guassussê	R\$ 1.570.296,44	90 DIAS



	Mineiro		
3	Iracema	R\$ 2.575.208,63	120 DIAS
4	Ocara Triângulo Aruaru	R\$ 2.452.683,82	90 DIAS
5	Apuiarés São Luís do Curú	R\$ 3.099.899,23	120 DIAS
6	Tamboril	R\$2.952.971,23	120 DIAS

É importante ressaltar que estas obras são de caráter emergencial e que o cumprimento do prazo estabelecido pelo cronograma mensal de execução apensado a este Termo de Referência serão cobrados de forma determinada e que as penalidades estabelecidas por este documento e que futuramente será posta no contrato da licitante vencedora será fielmente cumprido.” (Original sem grifo)

“13.4 O Cronograma Físico-Financeiro, parte integrante deste Contrato, deverá representar todo o caminho crítico do projeto/empreendimento, os quais não poderão ser alterados sem motivação circunstanciada, independente da não alteração do prazo final.

13.4.1 O Cronograma deverá identificar, previamente, as etapas mais relevantes para o cumprimento dos prazos pactuados, de modo a permitir o acompanhamento da execução parcial do objeto contratado;

13.5 O Cronograma deverá representar o integral planejamento do projeto/empreendimento, inclusive das suas etapas/serviços, de modo a permitir o fiel acompanhamento dos prazos avançados, bem ainda, a aplicação das sanções previstas no item referente a PENALIDADES deste Termo de Referência, em caso de seu inadimplemento.

13.6 A CONTRATADA deverá manter as entregas de cada etapa da obra, estabelecidas no Cronograma Físico-Financeiro, sujeitando a CONTRATADA a penalidades a título de multa, incidente no percentual não realizado de cada etapa da obra.

13.7 O Cronograma Físico-Financeiro deverá representar todas as atividades da planilha orçamentária, com grau de detalhamento compatível com o planejamento de execução da CONTRATADA.

13.7.1 A CONTRATADA deverá efetuar seu próprio planejamento levando em conta a produtividade de suas máquinas, equipamentos e mão-de-obra, sem, contudo, exceder o prazo de execução estabelecido no Edital.

13.8 Além das obrigações associadas ao prazo contratual, compete à CONTRATADA cumprir fielmente os prazos de término de cada etapa, de acordo com o seu Cronograma Físico-Financeiro.”

“15 - DO CUMPRIMENTO AO CRONOGRAMA

15.1. É válido ressaltar que as obras onde o fornecimento dos tubos e conexões de aço é o objetivo deste termo de referência, são de caráter emergencial e que o cumprimento do prazo estabelecido pelo cronograma mensal de execução apensado a este Termo de Referência serão (sic) cobrados de forma determinada e que as penalidades estabelecidas por este documento e que futuramente será posta no contrato da licitante vencedora será fielmente cumprido.” (Original sem grifo)

“16 - DAS PENALIDADES/SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

16.1. Comete infração administrativa nos termos da Lei n° 8.666, de 1993 e da Lei n° 10.520, de 2002, a CONTRATADA que:

16.1.1. Inexecutar total ou parcialmente qualquer das obrigações assumidas em decorrência da contratação;



16 1.2. Ensejar o retardamento da execução do objeto;” (Original sem grifo)

Da mesma forma, os contratos firmados com as respectivas empresas contratadas foram enfáticos quanto à impossibilidade de prorrogação e a necessidade do cumprimento dos prazos previstos nos cronogramas físico-financeiros, conforme segue:

“2. **CLÁUSULA SEGUNDA - VIGÊNCIA**

2.1. *O prazo de vigência deste Termo de Contrato é de 180 (cento e oitenta) dias, improrrogáveis, contados da data de sua assinatura.*

2.2. *A execução dos serviços será iniciada na data de recebimento da Ordem de Serviço expedida pelo Diretor-Geral do DNOCS, cujos prazos e etapas observarão rigorosamente cronograma físico-financeiro fixado no Termo de Referência.*” (Original sem grifo)

Conforme foi transcrito acima, os prazos de execução contratual são contados a partir do recebimento, pela contratada, das ordens de serviços, que findaram nas datas a seguir:

Quadro – Prazo final para execução das obras

Lote	Localidade	Data da Ordem de Serviço	Data Receb. OS	Prazo de Execução	Data Final de Execução
I	Pereiro	16/11/2016	18/11/2016	180	17/05/2017
II	Mineiro	10/11/2016	14/11/2016	90	12/02/2017
III	Iracema	10/11/2016	14/11/2016	120	14/03/2017
IV	Aruaru e Triângulo	10/11/2016	14/11/2016	90	12/02/2017
V	Apuiarés e São Luis do Curu	10/11/2016	14/11/2016	120	14/03/2017
VI	Tamboril	10/11/2016	15/11/2016	120	15/03/2017

Fonte: Termo de Referência, Ordens de Serviços e Contratos firmados com as empresas executoras.

Contudo, por ocasião da inspeção física realizada pela CGU-Regional/CE nas oito adutoras contratadas, constatou-se que os prazos contratuais considerados improrrogáveis não foram cumpridos, conforme se verifica no quadro a seguir:

Quadro – Estágio de execução das obras na data de inspeção física pela CGU

Lote	Adutora	Prazo de Execução	Data Final de Execução	Data Inspeção Física	Qtd. Dias Restantes	Estágio da Execução
I	PEREIRO	180	17/05/2017	06/04/2017	41	Em execução - 9,4% medido (2ª Medição)
II	MINEIRO	90	12/02/2017	03/04/2017	Expirado - 50 dias	(*) Em execução - 62,35% medido (3ª Medição)
III	IRACEMA	120	14/03/2017	04/04/2017	Expirado - 21 dias	Em execução - 25,2% medido (3ª Medição)
IV	SÃO JOÃO ARUARU	90	12/02/2017	02/05/2017	Expirado - 79 dias	(*) Concluída - 100% medido (4ª Medição)
	TRIÂNGULO	90	12/02/2017	03/05/2017	Expirado - 80 dias	(*) Concluída - 100% medido (4ª Medição)



V	APUIARÉS	120	14/03/2017	19/04/2017	Expirado - 36dias	Em execução - 30,18% medido (2ª Medição)
	SÃO LUIS DO CURU	120	14/03/2017	20/04/2017	Expirado - 37 dias	Em execução - 30,18% medido (2ª Medição)
VI	TAMBORIL	120	15/03/2017	17/04/2017	Expirado - 33dias	Em execução - 96,85% medido (2ª Medição)

Fonte: Contratos firmados, Ordens de Serviços, medições realizadas e inspeções físicas realizadas pela CGU. (*) Foram desconsiderados os percentuais relativos aos serviços previstos para execução das adutoras de Guassussé (Lote II) e Ocara (Lote IV), que não foram executadas por estes contratos, mas pelo Governo do estado do Ceará.

Conforme se verifica no quadro acima, apenas três das oito adutoras contratadas concluíram suas obras ou estavam próximas de serem finalizadas (Tamboril), quando da realização das inspeções físicas feitas pela CGU, estando as demais obras com baixos percentuais de execução, a despeito de os prazos de execução já se encontrarem expirados, salvo o Lote I.

No que tange às obras concernentes ao Lote I (Adutora de Pereiro), embora o prazo de execução não estivesse expirado por ocasião da inspeção física realizada pela CGU, já que restavam 41 dos 180 dias previstos, tratou-se da obra que se encontrava com o menor percentual de execução dentre todas as adutoras vistoriadas.

Como agravante desse fato, verificou-se que Pereiro, dentre as oito adutoras contratadas, é o município com maior carência de água, tendo em vista que o açude que o abastecia secou há mais de dois anos, sendo o assunto, inclusive, objeto de reportagens por parte de jornal local de grande circulação, conforme *link* a seguir: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/regional/atraso-de-obras-hidricas-donc-gera-apreensao-1.1757103>

Por ocasião da inspeção física às referidas obras em 06 de abril de 2017, verificou-se que a construtora contratada, CNPJ: 02.226.707/0001-46, executou apenas montagem de parte da tubulação de aço COR-TEM, não tendo adquirido ou montado nenhum equipamento hidromecânico, elétrico, de automação e tubulação em PVC DEFOFO, bem como não tinha iniciado a construção das cinco estações de bombeamento previstas. O registro fotográfico a seguir traz um panorama da situação encontrada:



Foto – Montagem de Tubos em aço COR-TEM, sendo que parte da tubulação ainda não está sequer apoiada – Adutora de Pereiro – Lote I, Pereiro (CE), 06 de abril de 2017.



Foto –Tubos em Aço COR-TEM pendentes de serem montados, estocados em dois locais distintos na sede do Município, Pereiro (CE), 06 de abril de 2017

De se ressaltar que os serviços não executados são de maior complexidade e que, conforme cronograma físico-financeiro apresentado pela contratada (fl. 1024 do Processo nº 59400.000467/2017-46), necessitariam de prazos que variariam de três a quatro meses para a sua conclusão, sendo que a maioria estavam previstos para ser iniciados no primeiro ou segundo mês do início das obras, fato que impossibilita a conclusão da adutora nos prazos contratados.

Ressalte-se, ainda, a existência de dois complicadores que certamente poderão vir a atrasar ou mesmo inviabilizar a conclusão da referida adutora. Primeiramente verificou-se inexistir rede elétrica, em um raio de no mínimo 2 km, para atendimento das quatro estações de bombeamento previstas para ser implantadas ao longo da Rodovia BR-226, sendo que a planilha contratual estimou apenas 0,2 km para a execução de Rede de Distribuição 13,8 KV (Item C.1.1.1).

Releva mencionar que, na data da fiscalização, os projetos elétricos apresentados não contemplavam a execução das Redes de Distribuição interligando as quatro Estações de Bombeamento referidas à da ENEL, empresa concessionária de distribuição e geração de energia elétrica em todo o estado do Ceará.

Outro complicador é que haverá necessidade da realização de cortes em terrenos naturais/rochas nos locais previstos para a implantação das referidas quatro estações de bombeamento, cujos custos também não foram contemplados na planilha contratual.

Ademais, haverá dificuldade na execução de tais cortes tendo em vista que serão realizados ao longo da estreita Rodovia BR-226, em trecho bastante sinuoso e inclinado, que liga a BR-116 ao município de Pereiro e, no caso dos trechos em rocha, será necessário o uso de explosivos para a sua detonação. O registro fotográfico a seguir evidencia a assertiva:



Foto – Local previsto para a instalação da Estação de Bombeamento-03 – Est. 1.168 – Necessita detonação da rocha, Pereiro (CE), 06 de abril de 2017

Com relação ao Lotes II a VI, questionado em 30 de março de 2017, ou seja, antes da realização das inspeções físicas das obras, a se justificar quanto à extrapolação do prazo de execução contratual previsto nos respectivos contratos e termos de referência, o DNOCS, por meio do Ofício nº 194/DG/AUDI, de 12 de abril de 2017, encaminhou o despacho do Chefe do Serviço de Acompanhamento de Contratos com os seguintes esclarecimentos:

“Lote II:

A Contratada recebeu a ordem para iniciar os serviços em 14.11.2017. Em 10.02.2017, o DNOCS expediu a Ordem de Suspensão nº 02/D1/2017, visando possibilitar a realização de adequações no projeto e a resolução de pendências junto a ENEL.

Lote III:

A Contratada recebeu a ordem para iniciar os serviços em 14.11.2017. Em 10.02.2017, o DNOCS expediu a Ordem de Suspensão nº 03/D1/2017, visando possibilitar a realização de adequações no projeto e a resolução de pendências junto a ENEL.

Lote IV:

A Contratada recebeu a ordem para iniciar os serviços em 14.11.2017. Em 10.02.2017, o DNOCS expediu a Ordem de Suspensão nº 01/D1/2017, visando possibilitar a realização de adequações no projeto e a resolução de pendências junto a ENEL.

Lote V:

A Contratada recebeu a ordem para iniciar os serviços em 14.11.2017. Em 13.03.2017, dentro do prazo, solicitou o recebimento provisório do objeto contratual. A Comissão de Fiscalização apontou algumas pendências, cujas correções ensejarão o recebimento definitivo da obra.

Lote VI:

A Contratada recebeu a ordem para iniciar os serviços em 14.11.2017. Em 13.03.2017, dentro do prazo, solicitou o recebimento provisório do objeto contratual. A Comissão de Fiscalização apontou algumas pendências, cujas correções ensejarão o recebimento definitivo da obra.

[...]”

Quanto aos esclarecimentos apresentados em relação aos Lotes II, III e IV, verifica-se que as fundamentações que respaldaram as expedições das ordens de paralisação dos respectivos contratos foram frágeis, tendo em vista que todos os projetos básicos foram revisados ainda em dezembro/2017. Outrossim, por ocasião das inspeções físicas das referidas obras, verificou-se que existiram apenas pequenas modificações pontuais no projeto original, que não impossibilitariam a continuidade da maioria dos serviços contratados.

Registre-se que a possível demora pela ENEL na aprovação/autorização do projeto de energização das estações de bombeamento também não impossibilitou a continuidade de nenhum dos demais serviços contratados.

Ainda com relação aos Lotes II, III e IV, quando questionado, em 11 de maio de 2017, a apresentar cópia da documentação que respaldou a expedição das ordens de paralisação, bem como quanto à existência de posteriores ordens de reinício e paralisação das referidas obras, o Chefe do Serviço de Acompanhamento de Contratos do DNOCS apresentou o seguinte esclarecimento:

“O Lotes II e III foram reiniciados a partir da celebração dos respectivos Termos Aditivos aos Contratos DNOCS Nº 09/2016 e 10/2016 (fls. 11 a 14). Já o Lote IV, teve o seu objeto finalizado até a data da Ordem de Paralisação. ”

Os Termos Aditivos apresentados foram assinados em 20 de abril de 2017 (Lote II) e 07 de abril de 2017 (Lote III), portanto, conforme esclarecimento acima, tais obras deveriam ter permanecido paralisadas até a assinatura dos referidos instrumentos.

Contudo, em inspeção física realizada nas referidas obras, nos dias 03 (Lote II) e 04 de abril de 2017 (Lote III), observou-se que as obras não estavam paralisadas, estando a Construtora DG LOG mobilizada e existindo diversos serviços contratados passíveis de execução, não se justificando, portanto, a expedição das referidas ordens de paralisação pela fiscalização do DNOCS. O registro fotográfico a seguir mostra a situação encontrada nos Lotes II e III:



Foto – Veículos mobilizados pela Construtora DG LOG – Adutora de Mineiro – Lote II, Jaguaretama (CE), 03 de abril de 2017.



Foto – Estação de Bombeamento II e One Way em construção – Adutora de Iracema – Lote III, Iracema (CE), 04 de abril de 2017.

Com relação às obras do Lote IV (Triângulo e Aruaru), executadas pela Construtora Primor Construções Ltda., que também haviam sido supostamente paralisadas em 10 de fevereiro de 2017, sob as mesmas alegações de que se faria necessária adequação no projeto e pela demora do atendimento da ENEL, torna-se incompreensível a expedição dessa ordem de paralização, haja vista o esclarecimento apresentado de que o seu objeto tinha sido finalizado até a data do ato de suspensão da execução do contrato respectivo. Ressalte-se que, por ocasião da inspeção física realizada pela CGU nos dias 02 e 03 de maio de 2017, as obras de fato se encontravam 100% concluídas.

Por todo o exposto, conclui-se que mencionadas paralizações das adutoras dos Lotes II, III e IV, de fato, não se concretizaram e não apresentaram fundamentação adequada, tendo servido apenas como possível respaldo para justificar futuro atraso na execução das obras pelas empresas contratadas.

No que tange aos esclarecimentos apresentados em relação ao Lote V (São Luís do Curu e Apuiarés), verifica-se que a solicitação da empresa contratada para que fosse emitido o termo de recebimento provisório das duas adutoras ocorreu em 13 de março de 2017, portanto, na véspera do vencimento do prazo de execução das obras previsto contratualmente.

Contudo, por meio do Ofício nº 03/2017, de 30 de março de 2017, direcionado à Empresa MEMP Construções Ltda., a comissão de fiscalização do DNOCS responsável pelo acompanhamento das referidas obras apontou um total de dez itens pendentes de execução, todos de fácil percepção e essenciais para o funcionamento das adutoras, tais como: execução de travessia em Rodovia Estadual; término da implantação do One Way, da tubulação DEFOFO, da construção das casas de comando, instalação dos flutuantes, etc.

Ademais, por ocasião da inspeção física das referidas obras pela CGU, nos dias 19 e 20 de abril de 2017, ou seja, 38 dias após a solicitação do recebimento das obras e já com o prazo de execução contratual expirado há mais de 30 dias, verificou-se que as adutoras não estavam concluídas, estando pendentes, dentre outros, itens referentes à execução de trechos de tubulação em aço COR-TEN e em PVC DEFOFO; instalação de flutuantes, tubos PEAD, bombas, quadro de comando; assentamento de ventosas e registro de descargas. Os registros fotográficos a seguir mostram a situação encontrada:



Foto – Adutora de Apuiarés – Flutuante pendente de instalação das bombas, Tubos PEAD e parte elétrica; Caixa de passagem (Est. 402) pendente de instalação de Ventosa, General Sampaio(CE), 20 de abril de 2017.



Foto – Adutora de São Luís do Curu – Início de trecho enterrado em PVC DEFOFO, entre as Est. 875 a 956 (1.620m), pendente de execução; Execução de pequeno trecho enterrado (Est. 115) em aço COR-TEN, São Luís do Curu (CE), 20 de abril de 2017.

Em vista dos fatos apontados, constata-se que a Empresa MEMP Construções Ltda. atrasou sem justificativas a realização das adutoras, bem como solicitou o seu recebimento provisório tão somente como artifício para que não fossem aplicadas as sanções previstas no Contrato nº 12/2016, em decorrência do atraso indevido na conclusão das obras.

Releva informar que, conforme Despacho do Chefe do Serviço de Acompanhamento de Contratos do DNOCS, de 15 de maio de 2017, foram elaborados Termos de Recebimento Provisório tão somente para o Contrato nº 13/2016 (Lote IV – Adutoras de Ocara e Aruaru), em 24 de abril de 2017, e Contrato nº 11/2016 (Lote VI – Adutora de Tamboril), em 10 de maio de 2017, estando, portanto, as demais obras ainda pendentes de conclusão.

Ademais, quando questionado se teriam sido aplicadas penalidades às empresas contratadas em razão de atraso ou falhas de execução dos contratos, pelo mesmo expediente relatado no parágrafo anterior, foi apresentado o seguinte esclarecimento:

“Quanto às penalidades, as Comissões de Fiscalização notificaram as empresas responsáveis em executar os objetos dos Lotes I, II, III e V.

Segue em anexo cópia das correspondências emitidas pela Comissão de Fiscalização para a empresa DG LOG CONSTRUÇÕES, LOGÍSTICA E SERVIÇOS LTDA, notificando a empresa sobre a aplicação de multa por atraso na execução das obras dos Lotes I, II e III (Fl. 15 a 17).”

No que se refere a notificações encaminhadas, verifica-se que foi anexada cópia da efetuada à empresa MEMP Construções Ltda. em razão de problemas na execução do Contrato nº 12/2016 – Lote V, feita por meio do Ofício nº 01/2016 – CFAESLC/A, de 25 de dezembro de 2016, que apresentou os seguintes termos:

“A Comissão de Fiscalização do Contrato nº 12/2016 ... vem através do presente expediente notificar essa empresa com base no disposto da Cláusula Décima Primeira o instrumento contratual a proceder a normalização do ritmo de execução de suas obras ao cronograma contratual, no prazo máximo de 10(dez) dias. No caso do não atendimento será aplicado multa por dia de atraso injustificado, conforme Cláusula 11.1.2 do Contrato.” (Original sem grifo)

Verifica-se, portanto, que já em dezembro/2016 a Comissão de Fiscalização tinha constatado morosidade na execução das obras por parte da empresa contratada. Contudo, verificou-se que mesmo findado, em 14 de março de 2017, o prazo final previsto para a execução das obras e, até mesmo, o prazo de vigência contratual, a Comissão de Fiscalização, juntamente com a Direção da Autarquia, não atuaram, de acordo com suas respectivas competências, no sentido de aplicar as sanções previstas contratualmente, já asseveradas no início desta constatação.

No que se refere às três outras notificações encaminhadas à empresa MEMP Construções Ltda., concernentes ao atraso verificado na execução das obras referentes aos Lotes I (Pereiro), II (Iracema) e III (Mineiro), verifica-se que as mesmas foram expedidas somente em 24 de abril de 2017, portanto, após as vistorias realizadas pela CGU (3 a 6 de abril de 2017) e, também, já com os prazos iniciais de execução das obras e vigência contratual expirados para os Lotes II e III.

Em vista dos fatos apontados, constata-se que ocorreram atrasos injustificados na execução das obras relativas a cinco das oito adutoras contratadas emergencialmente pela Autarquia, que vem trazendo grande prejuízo à população, sendo configurada, ainda, falta de atuação por parte das Comissões de Fiscalização e da Direção da Autarquia no sentido de aplicar as devidas punições às empresas responsáveis pelos atrasos, que foram extensivamente previstas, tanto no Termo de Referência, quanto nos respectivos contratos assinados.

Por fim, mesmo que as obras venham a ser concluídas, será frontalmente desrespeitado o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias previsto no inciso IV do Art. 24 da Lei nº 8.666/1993 para que fossem findadas as referidas contratações, que já se encontram expirados conforme se verifica no quadro a seguir:

Quadro – Prazo final para vigência dos Contratos

Lote	Adutora	Contrato	Contratada	Data Assinatura	Prazo Máximo de Execução	Data Final de Vigência
I	PEREIRO	15/2016	DG LOG	14/11/2016	180	13/05/2017
II	MINEIRO	10/2016	DG LOG	14/11/2016	180	13/05/2017
III	IRACEMA	09/2016	DG LOG	08/11/2016	180	07/05/2017
V	APUIARÉS	12/2016	MEMP	08/11/2016	180	07/05/2017
	SÃO LUIS DO CURU	12/2016	MEMP	08/11/2016	180	07/05/2017

Fonte: Contratos firmados com as empresas Executoras.



Causa

Falha na atuação das comissões de fiscalização nomeadas para o acompanhamento e fiscalização dos contratos de implantação das obras das adutoras de engate rápido conjugada com uma falta de análise técnica ou, caso esta tenha sido feita, uma análise deficiente da consistência e exequibilidade dos projetos de construção das adutoras, sobretudo, no que concerne aos sistemas de Pereiro e Iracema, previamente às contratações emergenciais das obras.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 350-DG/AUDI, de 20 de junho de 2017, O DNOCS apresentou a seguinte manifestação:

“A seguir, é transcrita, do Processo 59400.002390/2017-49 (folha 40), a manifestação da Comissão de Fiscalização dos Contratos DNOCS 11/2016 e 12/2016, cujos objetos são a “*Execução das Obras de Implantação das Adutoras Emergenciais de Apuiarés e São Luís do Curu*” e a “*Execução das Obras de Implantação da Adutora Emergencial de Tamboril*”, sobre a Constatação 1.1.2.2 do Relatório Preliminar de Fiscalização nº 201700297 – cópia do Processo 59400.000675/2017-45 no Anexo 1.

“A Comissão de Fiscalização do Contrato nº 12/2016, firmado com a empresa MEMP Construções Ltda., que tem como objeto a “*Execução das Obras de Implantação das Adutoras Emergenciais de Apuiarés e São Luis do Curu*” (Lote V) vem informar as ações efetuadas no sentido de aplicar as sanções [sic] previstas contratualmente:

1 – Em 05/12/2016 foi dada uma Advertência para que a empresa Contratada proceda a normalização do ritmo de execução de suas obras;

2 – Foi verificada a existência de atrasos relevantes na execução das obras, contrariando o princípio da eficiência (art. 70 da Constituição Federal de 1988), e dispositivos legais (Lei 8.666/1993: art. 6º, inciso IX, art. 8º, parágrafo único, art. 77 c/c 78, incisos III, IV e V);

3 – O cronograma da obra previa que ao final do 3º mês, seria executado 89,43%, o que não aconteceu, visto que apenas 30,18% foi executado, conforme constatamos através da 2ª medição;

4 – Em reunião realizada no dia 03 de março, tendo como participantes a Comissão de Fiscalização, o Diretor de Infraestrutura Hídrica e representantes da empresa ficou acordado que referida empresa encaminharia no dia 06 de março corrente, um novo cronograma adequado ao prazo restante, para aprovação pelo DNOCS, o que não aconteceu, sendo solicitado pela Comissão de Fiscalização à Diretoria de Infraestrutura Hídrica providências no sentido de aplicar as sanções previstas no Contrato, objeto do Processo nº 59400.000675/2017-45;

5 – Após visita às obras de implantação da adutora por solicitação da empresa para emissão do Termo de Recebimento Provisório através do presente processo, a Comissão de Fiscalização constatou que referidas obras ainda não estavam concluídas, demonstrando pois, a inexecução do cronograma contratual, sugerindo que essa empresa, com base no disposto da Cláusula 11.2.2 do instrumento contratual, seja penalizada com multa, pelo não atendimento às cláusulas contratuais.



Segue no anexo 2 o processo onde consta os procedimentos adotados pela fiscalização e pelo DNOCS (processo 59400.000965/2017-99), como também o cálculo do valor da multa de R\$ 53.961,09”.

A seguir, é transcrita, do Processo 59400.002390/2017-49 (folha 84), a manifestação da Comissão de Fiscalização dos Contratos DNOCS 15/2016, 10/2016 e 09/2016, sobre a Constatação 1.1.2.2 do Relatório Preliminar de Fiscalização nº 201700297 – cópia da documentação pertinente no Anexo 2.

*A Comissão de Fiscalização fez notificações, cópias anexas, a Empresa - **DG LOG CONSTRUÇÕES, LOGÍSTICA E SERVIÇOS LTDA – CNPJ/MF Nº 00.899.358/0001-06**, detentora dos Contratos:*

*“**Contrato nº 15/2016**, que tem como objeto a ‘‘Execução das Obras de Implantação da Adutora Emergenciais de Pereiro’’ (Lote I). Quanto ao referido atraso a Comissão de Fiscalização fez documentos e despachos aos setores competentes do DNOCS com vistas a aplicação de multas, cópias anexas;*

***Contrato nº 10/2016**, que tem como objeto a ‘‘Execução das Obras de Implantação das Adutoras Emergenciais de Mineiro e Guassussê’’ (Lote II). Após notificação, cópia anexa, a empresa contratada tomou providências e atualizou o cronograma, hoje a implantação da adutora está concluída, já testada com operação normal.*

***Contrato nº 09/2016**, que tem como objeto a ‘‘Execução das Obras de Implantação da Adutora Emergencial de Iracema’’ (Lote III). Após notificação, cópia anexa, a empresa contratada tomou providências e atualizou o cronograma, hoje a implantação da adutora encontra-se em fase de conclusão”.*

Cópias das notificações se encontram no Anexo 2”.

Análise do Controle Interno

No que se refere aos esclarecimentos apresentados pela Comissão de Fiscalização do Contrato nº 12/2016, verificou-se que esta procedeu a duas notificações à MEMP Construções Ltda. com vistas a normalização do ritmo de execução das obras, sendo a primeira em 05 de dezembro de 2016 e a segunda em 14 de fevereiro de 2017, conforme consta dos autos dos Processos 59400.000965/2017-99 (Solicitação de Recebimento Provisório da obra), 59400.000675/2017-45 (Informa existência de atrasos relevantes na execução das obras), 59400.000800/2017-17 (3ª Medição do Contrato nº 12/2016) e 59400.002266/2017-31 (4ª Medição do Contrato nº 12/2016, em tramitação no DNOCS).

Como a referida empresa não atendeu às notificações retromencionadas, foi iniciado procedimento para aplicação de multa à contratada em 21 de março de 2017, que culminou com a retenção cautelar de R\$ 53.691,09 por ocasião do pagamento da 3ª medição da obra.

Após manifestação da Procuradoria Federal junto à Autarquia, foram revistos os procedimentos até então adotados, de forma a atender as considerações do Parecer nº 00112/2017/CAJ/PEE-DNOCS-SEDE/PGF/AGU, de 09 de junho de 2017, bem como recalculado o valor da referida multa, que saltou para R\$ 124.533,22.



Verificou-se, ainda, que o valor complementar será também objeto de retenção cautelar, desta feita no processo relativo à 4ª medição da obra.

Ressalte-se que a CGU fez nova inspeção física na obra de construção da adutora emergencial de São Luís do Curu em 28 de junho de 2017, sendo constatado que a mesma se encontrava concluída desde o dia 14 de junho de 2017, restando apenas a ligação do medidor de energia pela Concessionária de Energia, bem como, conforme informado pelo representante da Companhia de Água e Esgotos do Estado do Ceará - Cagece, as adutoras emergenciais de São Luís do Curu e de Apuiarés foram testadas com sucesso, com a utilização de gerador e estariam aptas para ser operadas.

Em vista dos fatos, acatam-se as providências adotadas pela Autarquia em relação aos atrasos verificados nas obras de construção das adutoras de São Luís do Curu e Apuiarés.

No que se refere aos esclarecimentos apresentados pela Comissão de Fiscalização dos Contratos 15/2016 (Pereiro), 10/2016 (Mineiro) e 09/2016 (Iracema), segue apreciação para cada uma das avenças:

I - Contratos 15/2016

O demonstrativo de cálculo da multa a ser aplicada à DG Log Construções, Logística e Serviços Ltda. está inconsistente. O valor considerado de R\$ 435.010,62 para a “Medição Prevista no Contrato”, referente à “Medição 2”, está incorreto, já que o cronograma apresenta valor de R\$ 870.021,24. Verifica-se, ainda, que não foram calculadas as multas pelo atraso referentes as Medições 4, 5 e 6.

Ademais, tendo em vista informação apresentada pelo Diretor-Geral do DNOCS em reunião realizada na CGU-Regional/CE, de que a obra não seria concluída, e, por conseguinte, o contrato seria rescindido, não se verificou a cobrança de multa decorrente do descumprimento do item 11.2.3.1 da avença, que prevê, em caso de inexecução parcial, multa compensatória de até 10% aplicada de forma proporcional à obrigação inadimplida.

Por outro lado, é forçoso reconhecer que foram identificados erros no projeto, principalmente no que se refere à dificuldade de implantação das quatro estações de bombeamento ao longo da Rodovia BR-226, devido à necessidade de realização de cortes no terreno natural não previstos, bem como da distância da rede elétrica, é recomendável que os responsáveis pela Autarquia sopesem a responsabilidade por ocasião da aplicação das sanções contratuais, promovendo, por exemplo, a exclusão de tais itens do cronograma contratual, de forma a não penalizarem injustamente a empresa contratada por erro da administração do DNOCS, ao aceitar sem análise mais apurada projeto deficiente contratado pelo Governo do Estado do Ceará.

II - Contrato 10/2016

Quanto aos esclarecimentos apresentados em relação à adutora de Mineiro, foi realizada, no dia 28 de junho de 2017, nova inspeção física às obras pela equipe da CGU, tendo sido constatada a conclusão da adutora. Esta, porém, ainda não estava em operação e, portanto, não havia sido entregue à Comunidade, em razão de pendência na instalação da energização do sistema, conforme fotos a seguir:





Foto – Energização do Quadro de Comando pendente de ligação pela Concessionária de Energia Elétrica do Estado do Ceará, Nova Jaguaribara (CE), 28 de junho de 2017

Portanto, a informação de que a adutora já foi testada e está com operação normal não procede e mostra o quão precário foi feito o acompanhamento e fiscalização da execução desse contrato por parte dos membros que integram a comissão responsável.

III - Contrato 09/2016

Como forma de comprovar a veracidade dos esclarecimentos apresentados, as obras de construção da adutora de Iracema foram mais uma vez inspecionadas pela CGU-Regional/CE, no dia 28 de junho de 2017.

Foi contatado que, mesmo estando com a vigência contratual expirada desde 07 de maio de 2017, as referidas obras estavam longe de serem concluídas e apresentavam problemas na sua execução, conforme fotos a seguir:



Foto – EB-1 – Executado apenas parte da Casa de Comando, estando pendente o Flutuante; Tubos, Válvulas e Conexões; Bombas e Equipamentos Elétricos, Iracema (CE), 28 de junho de 2017.



Foto – EB-2 – Executado apenas parte das obras civis, estando pendentes, ainda, Tubos Válvulas e Conexões; Bombas e Equipamentos Elétricos, Iracema (CE), 28 de junho de 2017.



Foto – Obras civis dos 02 Reservatórios executadas parcialmente e pendentes de instalação dos equipamentos hidromecânicos, Iracema (CE), 28 de junho de 2017.



Foto – Não foram executados os Blocos de Ancoragem e também não foram instaladas as Ventosas e Registros de Descargas, Iracema (CE), 28 de junho de 2017.



Foto – Falhas na execução: Tubulação passando por dentro de propriedade privada; Tubulação exposta e já amassada, Iracema (CE), 28 de junho de 2017.

Ressalte-se que os principais serviços pendentes de execução, acima mencionados, importaram em R\$ 515.394,72, conforme tabela a seguir:

Tabela: Serviços pendentes de execução verificados por ocasião de inspeção física em 28/06/2017:

ITEM	DESCRIÇÃO	TOTAL
A	OBRA CIVIL E MONTAGEM	21.327,12
A.5	RESERVATÓRIOS ONE WAY'S	15.577,05
A.6	CASA DE COMANDO	501,44
A.7	ESTAÇÃO DE BOMBEAMENTO EB-2 + RAP 80 M ³	5.248,63
B	FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTO HIDROMECAÂNICO	355.286,62
B.1	EB-1 (CAPTAÇÃO) - FLUTUANTE	38.358,38
B.2	EB-1 (CAPTAÇÃO) - TUBOS, VÁLVULAS E CONEXÕES	86.508,83
B.3	EB-1 (CAPTAÇÃO) - BOMBAS	40.098,00
B.4	EB-1 (FIXA) - TUBOS, VÁLVULAS E CONEXÕES	30.629,15
B.5	EB-1 (FIXA) - BOMBAS	33.101,24
B.6	EB-1 (FIXA) - VÁLVULA E CONEXÕES DA ADUTORA PRINCIPAL EM AÇO	27.302,88
B.7	RESERVATÓRIOS UNIDIRECIONAIS (ONE WAY'S)	82.656,52
B.9	RAP 80 M ³ (Anexo EB-2)	9.322,36
B.10	REGISTRO DE LINHA	7.309,26
C	EQUIPAMENTOS ELÉTRICOS	138.780,98
C.1	ESTAÇÃO DE BOMBEAMENTO (EB-1) - ENTRADA DE ENERGIA	22.959,38
C.2	ESTAÇÃO DE BOMBEAMENTO (EB-1) - QUADRO GERAL DE BAIXA TENSÃO - QGBT	6.180,16
C.3	ESTAÇÃO DE BOMBEAMENTO (EB-1) - INSTALAÇÕES ELÉTRICAS	125,57
C.4	ESTAÇÃO DE BOMBEAMENTO (EB-1) - CENTRO DE COMANDO DOS MOTORES - CCM	62.061,06
C.5	ESTAÇÃO DE BOMBEAMENTO (EB-2) - ENTRADA DE ENERGIA	22.338,11
C.6	ESTAÇÃO DE BOMBEAMENTO (EB-1) - QUADRO GERAL DE BAIXA TENSÃO - QGBT	6.180,16

C.7	ESTAÇÃO DE BOMBEAMENTO (EB-1) - INSTALAÇÕES ELÉTRICAS	125,57
C.8	ESTAÇÃO DE BOMBEAMENTO (EB-1) - CENTRO DE COMANDO DOS MOTORES - CCM	18.810,97
TOTAL		515.394,72

Fonte: Planilha Contratual.

Portanto, não procedem os esclarecimentos apresentados pela fiscalização da Autarquia, de que a DG Log Construções, Logística e Serviços Ltda. tivesse atualizado o cronograma após ter sido notificada, bem como que a adutora se encontraria em fase de conclusão.

CONSTATAÇÃO 003

Pagamento irregular de serviços relativos à construção de Barracão para Canteiro de Obras no importe total de R\$ 152.934,30.

Fato

Em inspeção física realizada nas obras de construção das oito adutoras de engate rápido contratadas pelo DNOCS, constatou-se a inexecução ou execução parcial de itens referentes ao Barracão de Canteiros de Obras em todas elas, conforme detalhado na Tabela a seguir:

Tabela – Serviços inexecutados ou executados parcialmente relativos à construção de Barracão para Canteiro de Obras.

ITEM	DESCRIÇÃO	UND	QUANT INEXEC.	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL INEXEC.
LOTE I - CONTRATO 15/2016 – PEREIRO					
A.1.1	BARRACÃO PARA ESCRITÓRIO TIPO A5	UN	1,00	23.193,84	23.193,84
A.1.2	BARRACÃO ABERTO	M2	200,00	113,84	22.768,00
A.1.3	LIGAÇÃO PROVISÓRIA DE ÁGUA E SANITÁRIO	UN	1,00	1.915,74	1.915,74
A.1.4	INSTALAÇÕES PROVISÓRIAS DE LUZ, FORÇA, TELEFONE E LÓGICA	UN	1,00	1.296,09	1.296,09
A.1.5	FOSSA SUMIDOURO PARA BARRACÃO	UN	1,00	1.368,37	1.368,37
TOTAL – PEREIRO (Totalidade dos Serviços pagos)					50.542,04
LOTE II - CONTRATO 10/2016 - MINEIRO					
A.1.1	BARRACÃO PARA ESCRITÓRIO TIPO A5	UN	1,00	21.182,13	21.182,13
A.1.2	BARRACÃO ABERTO	M2	100,00	103,97	10.397,00
A.1.3	LIGAÇÃO PROVISÓRIA DE ÁGUA E SANITÁRIO	UN	1,00	1.749,58	1.749,58
A.1.4	INSTALAÇÕES PROVISÓRIAS DE LUZ, FORÇA, TELEFONE E LÓGICA	UN	1,00	1.183,68	1.183,68
A.1.5	FOSSA SUMIDOURO PARA BARRACÃO	UN	1,00	1.249,68	1.249,68
TOTAL – MINEIRO (Totalidade dos Serviços pagos)					35.762,07



LOTE III - CONTRATO 09/2016 - IRACEMA					
A.1.1	BARRACÃO PARA ESCRITÓRIO TIPO A5	UN	1,00	21.182,13	21.182,13
A.1.2	BARRACÃO ABERTO	M2	100,00	103,97	10.397,00
A.1.3	LIGAÇÃO PROVISÓRIA DE ÁGUA E SANITÁRIO	UN	1,00	1.749,58	1.749,58
A.1.4	INSTALAÇÕES PROVISÓRIAS DE LUZ , FORÇA,TELEFONE E LÓGICA	UN	1,00	1.183,68	1.183,68
A.1.5	FOSSA SUMIDOURO PARA BARRACÃO	UN	1,00	1.249,68	1.249,68
TOTAL – IRACEMA (Totalidade dos Serviços pagos)					35.762,07
LOTE IV - CONTRATO 13/2016 - TRIÂNGULO E ARUARU					
A.1.1	BARRACÃO PARA ESCRITÓRIO TIPO A5	UN	0,72	19.629,56	14.121,35
A.1.2	BARRACÃO ABERTO	M2	110,40	96,35	10.637,04
TOTAL - Triângulo e Aruaru (Parcela dos Serviços pagos)					24.758,39
LOTE V - CONTRATO 12/2016 - APUIARÉS E SÃO LUIS DO CURU					
A.1.1	BARRACÃO PARA ESCRITÓRIO TIPO A5	UN	2,00	20.590,45	41.180,90
A.1.2	BARRACÃO ABERTO	M2	200,00	101,06	20.212,00
A.1.3	LIGAÇÃO PROVISÓRIA DE ÁGUA E SANITÁRIO	UN	2,00	1.700,71	3.401,42
A.1.4	INSTALAÇÕES PROVISÓRIAS DE LUZ , FORÇA,TELEFONE E LÓGICA	UN	2,00	1.150,61	2.301,22
A.1.5	FOSSA SUMIDOURO PARA BARRACÃO	UN	2,00	1.214,78	2.429,56
TOTAL - Apuiarés e São Luis do Curu (Totalidade dos Serviços pagos)					69.525,10
LOTE VI - CONTRATO 11/2016 - TAMBORIL					
A.1.1	BARRACÃO PARA ESCRITÓRIO TIPO A5	UN	0,30	20.590,45	6.109,73
TOTAL – Tamboril (Parcela dos Serviços pagos)					6.109,73
TOTAL					152.934,30

Fonte: Medições efetuadas para os Lotes I a VI e verificação física das respectivas obras.

Ressalte-se que, à exceção dos Lotes IV (Triângulo e Aruaru) e VI (Tamboril), as empresas contratadas não executaram o Barracão para Escritório e o Barracão Aberto, embora tais serviços tenham sido medidos e pagos pelo DNOCS, razão pela qual, para os Lotes I, II, III e V, a tabela acima contempla 100% dos serviços pagos irregularmente.

Quanto ao Lote IV (Triângulo e Aruaru), verificou-se que foram executados Barracão para Escritório para as obras das adutoras de Triângulo (71,65m²) e de Aruaru (72,90m²), bem como Barracão Aberto em Aruaru (89,60m²). Contudo, as áreas de construção executadas foram inferiores às efetivamente medidas e pagas pela Autarquia, que previa a execução de Barracão para Escritório Tipo A5 (5,18m x 21,79m = 112,87m²) e Barracão Aberto (200m²), razão pela qual a planilha acima ter contemplado apenas a diferença correspondente às áreas não executadas. O registro fotográfico a seguir mostra a situação encontrada:



Foto – Barracão Aberto e Barracão para Escritório – Adutora de Aruaru, Morada Nova (CE), 02 de maio de 2017.



Foto – Barracão para Escritório – Adutora de Triângulo, Chorozinho (CE), 03 de maio de 2017.

No que se refere às obras da adutora de Tamboril (Lote VI), foi executado o Barracão Aberto nas dimensões previstas, contudo, o Barracão para Escritório mediu 4,90mx16,20m, perfazendo uma área total de 79,38m², sendo, portanto, 30% inferior à área prevista (5,18m x 21,79m = 112,87m²). O registro fotográfico a seguir mostra a situação encontrada:



Foto – Barracão para Escritório – Adutora de Tamboril, Chorozinho (CE), 03 de maio de 2017.

Releva informar que, durante a inspeção física das obras referentes aos Lotes I, II e III, os Fiscais do DNOCS e o representante da Empresa DG LOG Construções Ltda., contratada para a execução das referidas obras, quando questionados acerca da localização dos respectivos

Barracões de Canteiros de Obras, informaram que, para tanto, teriam sido utilizados imóveis locados ou cedidos, sem ônus, por instituições públicas, conforme fotos a seguir:



Foto – Lote I – Dois imóveis locados para residência dos trabalhadores, próximo à captação da adutora, na localidade Mapuá, Jaguaribe (CE), 06 de abril de 2017.



Foto – Lote I – Espaço cedido pela PM de Pereiro (Estacionamento de veículos de Transporte Escolar) para armazenamento de parte dos Tubos, Pereiro (CE), 06 de abril de 2017.



Foto – Lote II - Casa alugada localizada na Localidade Mineiro para moradia de operários e guarda de material, Jaguaribara (CE), 03 de abril de 2017.



Foto – Lote II - Galpão cedido sem ônus pelo Governo do Estado do Ceará, localizado próximo à captação da adutora de Mineiro, Jaguaribara (CE), 03 de abril de 2017.



Foto – Lote III - Casa alugada localizada Próxima à Estação de Bombeamento II, para moradia de operários e guarda de material, Alto Santo (CE), 04 de abril de 2017.



Foto – Lote III - Imóvel alugado, localizado na Sede do Município, para moradia de operários e guarda de material, Iracema (CE), 04 de abril de 2017.

Ressalte-se que as planilhas contratuais referentes aos Lotes I, II e III já previram pagamentos mensais para locação de imóveis, conforme “Item A.1.11 - IMÓVEIS - CASA PARA ENGENHEIRO”, nos importes de R\$ 2.284,11, R\$ 2.086,00 e R\$ 2.086,00, respectivamente.

Portanto, tais valores já seriam mais que suficientes para o pagamento dos imóveis locados, não se justificando que os custos referentes às mencionadas locações eximissem a empresa contratada da execução dos Barracões previstos e pagos pela Autarquia.

Ressalte-se ainda que, por ocasião da verificação física das obras de construção da adutora de São Luís do Curu – Lote V, executada pela Construtora MEMP Construções Ltda., os Fiscais do DNOCS e o representante da referida empresa apresentaram à equipe de fiscalização da CGU o imóvel localizado à R. Luís Monteiro, s/n, Bairro - Swat – São Luís do Curu/CE, no qual, supostamente teria sido construído Barracão com fins específicos para construção da adutora contratada pelo DNCOS, conforme fotos a seguir:



Foto – Lote V - Barracão para Escritório utilizado para construção da Adutora de São Luís do Curu, São Luís do Curu (CE), 20 de abril de 2017.

Contudo, conforme entrevista realizada com o responsável pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE do Município e em visita à sede da Prefeitura de São Luís do Curu, verificou-se que as edificações presentes no referido imóvel haviam sido pagas à Construtora MEMP pela Prefeitura, anteriormente à execução da obra da adutora, por meio do Contrato nº 20120167, de 10 de julho de 2012, que teve por objeto a execução da 1ª e 2ª etapa do sistema de esgotamento sanitário da sede do município pela empresa em questão.

Em função do fato acima, as edificações presentes no referido imóvel foram desconsideradas e, portanto, os dois Barracões para Escritório e o Barracão Aberto previstos e pagos para as adutoras de São Luís do Curu e Apuiarés foram considerados como não executados.

Ademais, outros imóveis locados foram apresentados e ditos como utilizados para suporte às obras das duas adutoras (São Luís do Curu e Apuiarés). Contudo, da mesma forma dos demais Lotes contratados, tais locações já são suportadas pelos pagamentos mensais para tal fim, conforme “Item A.1.11 - IMÓVEIS - CASA PARA ENGENHEIRO”. No caso do contrato em tela, realizaram-se pagamentos mensais no importe de R\$ 2.027,73.



Foto – Lote V – Dois imóveis locados que foram utilizados para construção da Adutora de São Luís do Curu, São Luís do Curu (CE), 20 de abril de 2017.



Foto – Lote V - Imóveis locado na cidade de General Sampaio, que foi utilizado para construção da Adutora de Apuiarés, General Sampaio(CE), 20 de abril de 2017.

Causa

Falha na atuação das comissões de fiscalização nomeadas para o acompanhamento e fiscalização dos contratos de implantação das obras das adutoras de engate rápido.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 350-DG/AUDI, de 20 de junho de 2017, o DNOCS apresentou a seguinte manifestação:

“A seguir, é transcrita, do Processo 59400.002390/2017-49 (folha 40 a 42), a manifestação da Comissão de Fiscalização dos Contratos DNOCS 11/2016 e 12/2016, cujos objetos são a “Execução das Obras de Implantação das Adutoras Emergenciais de Apuiarés e São Luís do Curu” e a “Execução das Obras de Implantação da Adutora Emergencial de Tamboril”, sobre a Constatação 1.1.2.3 do Relatório Preliminar de Fiscalização nº 201700297 – cópias de documentos no Anexo 3.

“Em inspeção física realizada nas obras de construção das adutoras emergenciais de São Luis do Curu, Apuiarés (Lote V, Contrato 12/2016) e Tamboril (Lote VI, Contrato 11/2016), constatou-se a inexecução ou execução parcial de itens referentes ao Barracão de Canteiros de Obras.

Para o caso do canteiro de obras da adutora de São Luis do Curu/Apuarés, a construtora sugeriu em se usar instalações alugadas e apresentou comprovantes de pagamentos e notas fiscais que indicariam que os custos foram efetuados (fotos anexas), ainda que de forma diferente daquela contratada, tendo ocorrido compensação de valores entre a reforma do prédio existente do canteiro e o aluguel das instalações. Embora existisse no canteiro de obras uma estrutura utilizada anteriormente, foi necessária uma reforma geral do imóvel de forma que foram feitos os serviços de pintura, desmatamento, limpeza, instalações sanitárias e hidráulicas, bem como a instalação de portas diversas e portão principal de acesso, sendo

seus custos objeto de pagamento assim como já eram previstos em planilha outros serviços do canteiro.

No mesmo sentido é preciso lembrar que o imóvel é uma propriedade particular e sua utilização não é gratuita. Da mesma forma temos que lembrar que foram locados vários outros imóveis para alojamento de pessoal tanto na cidade de Apuiarés como em São Luis do Curu. Em anexo segue a relação de pagamentos comprovando as despesas efetuadas. Vale ressaltar que o canteiro contratado era construído de madeira, enquanto que o reformado é de alvenaria. Uma outra observação a fazer, se refere ao quantitativo do orçamento do "barracão tipo A5" (Composição Seinfra-Ce C0374 - BARRACÃO PARA ESCRITÓRIO TIPO A5), onde alguns itens, entre outros, tais como "telha de fibrocimento de 4 mm" não estão coerente com a área de 112,87 m² do barracão, quando foi quantificado apenas 65 telhas de 0,50 x 2,44 m, como também o item referente às chapas de madeira (CHAPA COMPENSADO RESINADO 10MM 1.10 X 2.20M) onde a área de 147,00 m² é insuficiente para o fechamento lateral (paredes) do canteiro de obras. Segue o orçamento utilizado do "Barracão tipo A5":

Tabela de Custos - Versão 024.1 – SEINFRA - CE

C0374 - BARRACÃO PARA ESCRITÓRIO TIPO A5 - Unid: UN

MÃO DE OBRA

Código	Descrição	Unidade	Coefficiente
0498	CARPINTEIRO	H	212,0000
I2543	SERVENTE	H	264,0000
I2391	PEDREIRO	H	52,0000

MATERIAIS

I0197	BARROTE DE 2"x2"	M	71,0000
I2429	TÁBUA DE VIROLA DE 12"x 1"	M2	24,2700
I2444	TOMADA UNIVERSAL DE SOBREPOR	UN	7,0000
I2340	FIO DE COBRE ANTICHAMA 2.5 MM ²	M	146,0000
I0983	DISJUNTOR MONOPOLAR 20A	UN	3,0000
I0435	CAIXA SIFONADA 150 x 150 x 50 COM GRELHA	UN	2,0000
I2373	LÂMPADA INCANDESCENTE DE 100 W	UN	10,0000
I1075	ELETRODUTO DE PVC RIGIDO 3/4"	M	3,0000
I2440	TELHA DE FIBROCIMENTO DE 4 MM (0.50 x 2.44 M)	UN	65,0000
I2447	TORNEIRA DE METAL AMARELO Ø 3/4" CANO CURTO (PADRÃO POPULAR)	UN	2,0000
I1798	REGISTRO DE GAVETA BRUTO 20 MM (3/4')	UN	2,0000
I1824	RIPA DE PEROBA (MADEIRA DE 1ª QUALIDADE) DE 1X5CM	M	56,9800
I2379	MINI POSTE F.G. 1 1/14" C/2.00M E REX MONOFÁSICO	UN	1,0000
I2456	TUBO PVC ESGOTO PRIMÁRIO DE 100 (NBR 5688)	M	6,0000
I1344	LAVATÓRIO DE LOUÇA BRANCA SEM COLUNA	UN	2,0000
I2357	INTERRUPTOR DE SOBREPOR 1 SEÇÃO	UN	10,0000
I1092	ENGATE DE PVC	UN	2,0000



I2416	REGISTRO DE PRESSÃO EM BRONZE Ø 1/2"	UN	2,0000
I0400	CADEADO MÉDIO	UN	4,0000
I0198	PONTALETE / BARROTE DE 3"x3" - APARELHADO	M	138,0000
I0528	CHAPA COMPENSADO RESINADO 10 MM (1.10 X 2.20 M)	M2	147,0000
I2412	QUADRO DE DISTRIBUIÇÃO PARA 6 CIRCUITOS	UN	1,0000
I2200	TUBO PVC SOLDÁVEL DE 25 MM (3/4')	M	12,0000
I2408	PREGO 1 1/2" x 14	KG	5,0000
I2458	TUBO PVC ESGOTO PRIMÁRIO DE 40 MM (NBR 5688)	M	6,0000
I2331	FECHADURA DE SOBREPOR	UN	6,0000
I0174	BACIA SIFONADA DE LOUÇA BRANCA	UN	2,0000
I2311	DOBRADIÇA DE FERRO 3 x 2 1/2" (PADRÃO POPULAR)	UN	32,0000
I0796	CHUVEIRO PLÁSTICO	UN	2,0000
I0414	CAIXA DE DESCARGA DE SOBREPOR COMPLETA	UN	2,0000
I2433	TARGETA DE FERRO 2"	UN	12,0000
I2457	TUBO PVC ESGOTO PRIMÁRIO DE 50 MM (NBR 5688)	M	6,0000

SERVIÇOS

C0836	CONCRETO NÃO ESTRUTURAL PREPARO MANUAL	M3	1,1520
C1915	PISO CIMENTADO C/ ARGAMASSA DE CIMENTO E AREIA S/ PENEIRAR, TRAÇO 1:4, ESP.= 1.5cm	M2	131,4000

Vale salientar que tendo em vista as diversas incoerências detectadas na composição de custos unitários do canteiro da SEINFRA, o preço final adotado não corresponde à realidade.

Para o canteiro da adutora de Tamboril a construtora alugou um imóvel no Distrito de Canindezinho para o alojamento dos operários e construiu o canteiro de obras em alvenaria com área de 79,38 m2 (comprovação constante no Relatório da CGU) e apresentou notas e contrato de aluguel, atestando a realização de referidas despesas. As observações quanto às composições adotadas descritas para as adutoras de São Luis do Curu e Apuiarés, são idênticas para a adutora de Tamboril”.

A seguir, é transcrita, do Processo 59400.002390/2017-49 (folha 38 e 39), a manifestação da Comissão de Fiscalização dos Contratos DNOCS 15/2016, 10/2016, 09/2016 e 13/2016, cujos objetos são as *Execuções das Obras de Implantação das Adutoras Emergenciais de Pereiro, de Mineiro, de Iracema e de Triângulo e Aruaru*, sobre a Constatação 1.1.2.3 do Relatório Preliminar de Fiscalização nº 201700297 – cópia da documentação pertinente no Anexo 4.

“Os Barracões foram indicados nos termos contratuais para serem construídos em caráter provisório, com o objetivo compor o Canteiro de Obras e servir somente durante a implantação das Adutoras. Contudo constata-se o seguinte:

- A execução do Objeto Contratual tem caráter Emergencial;

- As medições de Serviços executados para efeito de pagamentos são parciais e que ajustes, que por ventura possa ocorrer poderão ser feitos ao longo da vigência do contrato, inclusive se for necessário com o uso das garantias – Carta de Fiança;



- As estruturas previstas do canteiro de obras foram subdimensionadas, e com indefinição de onde seriam executados, locais de terrenos indefinidos, sem posse do Contratante / Contratado. Dessa forma esforços no sentido de melhorar a eficiência na execução do objeto, sem ônus adicional para o contratante, permitindo que as edificações não se dessem em um só local, até com o uso de barracões removíveis foram exercitadas;

- As quantidades necessárias e previstas para a implantação do objeto contratual, tais como: tubos, peças, materiais de construção, mobílias, ferramentas, equipes de pessoal e equipamentos..., careciam de um canteiro de obras bem mais adequado com dimensões nas edificações bem maiores. A título de lembrança e comparativo, a adutora do triângulo com extensão de 15.080,00 metros (2.513 tubos de seis metros cada), demandou logística bem mais adequadas, sem acréscimo de ônus para o contratante, para alcançar a efetivação do objeto contratual, hoje 100% concluída. Foi preciso ocupar mais áreas provisórias para armazenagens e desenvolvimento dos trabalhos, e barracões temporários para atender as reais necessidades. Tais situações se repetiam em todos contratos. Assim sendo foram necessária [sic] a utilização de mais áreas, adequações, para atender as reais necessidades impostas pelas obras.

Quanto aos pagamentos citados pela CGU, item “1.1.2.3 CONSTATAÇÃO – Pagamento irregular de serviços relativos à construção de Barracão para canteiro de Obras no importe total de R\$ 152.934,30.”, vimos informar que:

- No Contrato de Implantação da Adutora Emergencial: DNOCS 15/2016 – Execução das Obras de Implantação da Adutora Emergencial de Pereiro-CE. No item referenciado ao Canteiro de Obras – Barracões, foram retificados, estornados na medição N° 4 – período: 01/03 a 31/03/2017, arquivada no setor competente do DNOCS. Foi avaliado que a implantação do objeto contratual, mesmo usando áreas e barracões provisórios já existentes, sem construção de novas edificações, as quantidades de serviços feitos eram poucos se comparados com os previstos;

- No Contrato de Implantação da Adutora Emergencial: DNOCS 10/2016 – Execução das Obras de Implantação da Adutora Emergencial de Mineiro-CE. No item referenciado ao Canteiro de Obras – Barracões, foram retificados, estornados na medição N° 5 – período: 08/04 a 30/04/2017, arquivada no setor competente do DNOCS. Foi avaliado que a implantação do objeto contratual, mesmo usando áreas e barracões provisórios já existentes, sem construção de novas edificações, as quantidades de serviços feitos eram poucos se comparados com os previstos;

- No Contrato de Implantação da Adutora Emergencial: DNOCS 09/2016 – Execução das Obras de Implantação da Adutora Emergencial de Iracema-CE. No item referenciado ao Canteiro de Obras – Barracões, foram retificados, estornados na medição N° 5 – período: 08/04 a 30/04/2017, arquivada no setor competente do DNOCS. Foi avaliado que a implantação do objeto contratual, mesmo usando áreas e barracões provisórios já existentes, sem construção de novas edificações, as quantidades de serviços feitos eram poucos se comparados com os previstos;

- No Contrato de Implantação da Adutora Emergencial: DNOCS 13/2016 – Execução das Obras de Implantação da Adutora Emergencial de Triângulo e Aruaru-CE. No item referenciado ao Canteiro de Obras – Barracões, foram certificados suas execuções com as condições e quantidades requeridas no contrato, sendo parte das áreas referentes aos

barracões executadas em locais mais adequados, tais como junto das estações de bombas, bem como ao longo do trecho da adutora, objeto contratual. Ressaltando que o objeto contratual foi concluído (100%), já disponível para uso em condições normais de operação.

Cópias de documentos no Anexo 3.

Análise do Controle Interno

Quanto aos esclarecimentos apresentados em relação aos Contratos DNOCS nº(s) 11/2016 (São Luís do Curu e Apuiarés) e 12/2016 (Tamboril), as supostas despesas com reformas ou aluguéis, cujos respectivos comprovantes fiscais não foram encaminhados, não poderiam compensar os valores pagos como Barracão para Canteiro de Obras (R\$ 69.525,10), já que se tratam de despesas de naturezas diferentes. Portanto, desde que haja o registro das comprovações de gastos com reformas e que tenha sido devidamente anotada e registrada no livro Diário de Obra, no momento em que se deu, a planilha contratual pode ser ajustada, de forma a adequá-la à realidade dos serviços efetivamente executados.

Ademais, conforme já relatado, a planilha contratual já previa pagamentos de aluguéis mensais em valores compatíveis com os imóveis locados, não procedendo, portanto, os esclarecimentos apresentados.

Quanto aos questionamentos efetuados em relação à insuficiência de alguns coeficientes da Composição Seinfra – C0374 – Barracão para Escritório Tipo A5, os referidos barracões sequer foram executados pela contratada, não se tendo como questionar a insuficiência dos valores pagos. Além disso, as inconsistências na composição do item da tabela Seinfra deveriam ter sido saneadas na fase de análise do projeto.

No que concerne aos esclarecimentos apresentados pela Comissão de Fiscalização dos Contratos nº(s) 15/2016, 10/2016, 09/2016 e 13/2016, ficam acatadas as providências adotadas em relação aos Contratos nºs 15/2016, 10/2016 e 09/2016, tendo em vista que foram apresentados documentos que comprovaram a efetivação de estorno nas medições subsequentes das referidas avenças, no importe total de R\$ 122.066,18.

No entanto, quanto aos esclarecimentos em relação ao Contrato nº 13/2016, não foi apresentado comprovação de execução dos barracões junto das estações de bombas e ao longo do trecho da adutora de Triângulo e Apuiarés. Ademais a conclusão da obra não pode justificar o pagamento por serviço não realizado pela empresa contratada.

CONSTATAÇÃO 004

Contratação de execução de adutora em caráter emergencial no valor de R\$ 5.792.132,79, com previsão de captação em açude com nível crítico de volume d'água.

Fato

O DNOCS celebrou o Contrato nº 09/2016 com a empresa DG-LOG Construções Logística e Serviços Ltda. em 08 de novembro de 2016, no valor global de R\$ 2.304.811,72, para

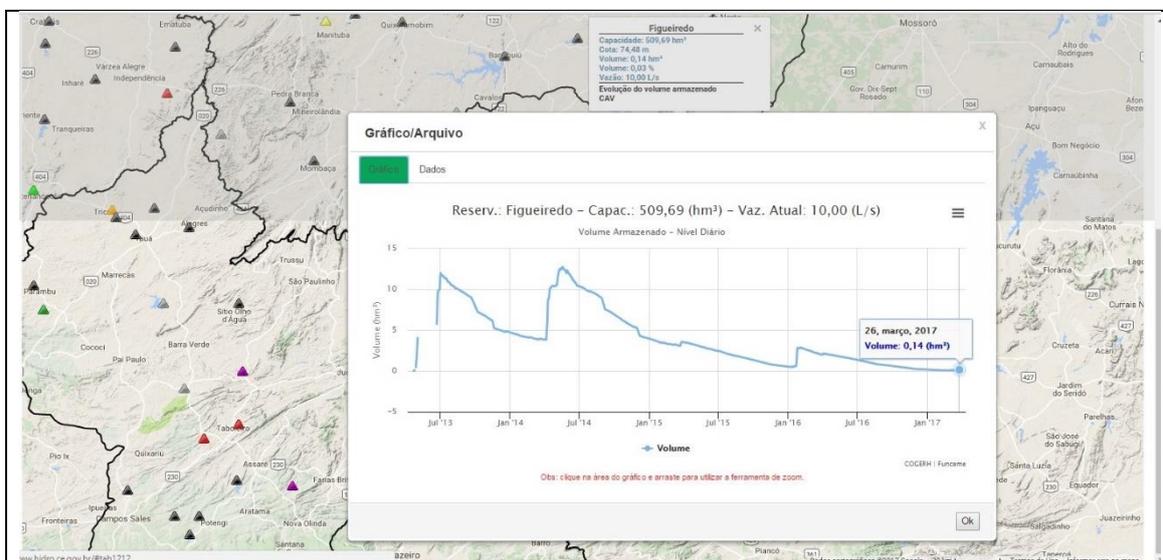


execução das obras de implantação da adutora de engate rápido no município de Iracema/CE (Lote III), tendo a Barragem Figueiredo como reservatório a ser utilizado para captação de água.

A Autarquia também celebrou o Contrato nº 06/2016 com a empresa Pipe Sistemas Tubulares Ltda. em 06 de outubro de 2016, no valor de R\$ 21.097.471,22, para o fornecimento de tubos e conexões com engate rápido em aço carbono COR-TEN, destinado às obras de implantação de dez sistemas adutores emergenciais no Estado do Ceará, sendo o valor do material para o Lote III de R\$ 3.487.321,07.

Cabe ressaltar que as duas contratações em comento foram realizadas com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, haja vista a situação emergencial de municípios cearenses afetados pelo fenômeno natural da seca.

Em consulta ao Portal Hidrológico do Ceará (<http://www.hidro.ce.gov.br>), realizada em 23 de março de 2017, a equipe da CGU constatou que Barragem Figueiredo se encontrava com o percentual de armazenamento de 0,03%, conforme mostra a figura adiante:



Fonte: Portal Hidrológico do Ceará (<http://www.hidro.ce.gov.br>)

Instado a se manifestar em 30 de março de 2017, quanto à construção de adutora com previsão de captação em açude com nível crítico de volume d'água, o DNOCS encaminhou por meio da Ofício nº 194/DG/AUGI, de 12 de abril de 2017, a seguinte justificativa:

“As obras foram iniciadas em 14 de novembro de 2016, quando ainda não havia nem ao menos uma previsão da quadra de chuvas no Estado do Ceará.

O projeto das Adutoras Emergenciais, como já mencionado, foi elaborado pela empresa DPL - Serviços de Engenharia e Consultoria Ltda., no âmbito do Contrato nº 20/2016, para a SOHIDRA - Superintendência de Obras Hidráulicas da Secretaria de Recursos Hídricos do Ceará.

Ao DNOCS coube a incumbência de construir oito (08) adutoras emergenciais que, originalmente, seriam implantadas pelo Governo do Estado do Ceará - os correspondentes



planos de trabalho chegaram a ser aprovados no Departamento de Reabilitação e Reconstrução da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional.

Este Departamento, porém, não tem crítica alguma a apresentar quanto à escolha dos locais da captação, haja vista que em julho de 2016, data da conclusão dos projetos, e nem mesmo em meados de novembro de 2016, quando as construções das adutoras foram iniciadas, não havia como prever, com cem por cento (100%) de certeza, o volume d'água que seria acumulado até o final de março de 2017.

Ademais, vale registrar que em julho de 2016, o volume d'água acumulado no Açude Figueiredo era de 1.000.000 m³ (sete vezes maior que o atual) e o do Caxitoré era de 10.130,000 m³ (praticamente igual ao de hoje).

Da mesma forma como não se concretizou a expectativa de aporte d'água em alguns dos açudes, pode muito bem acontecer que, caso a situação se inverta nos próximos meses - de abril e maio, melhorem as condições de suprimento d'água para as três adutoras citadas.

Trabalhar com previsão de tempo é se expor, mais que em outras áreas, ao risco de insucessos.”

Quanto à justificativa apresentada pelo DNOCS, tem-se por opinião que a obra em questão foi contratada de forma emergencial, por dispensa de licitação, e o que se espera da intervenção era que ela melhorasse as condições de vida da população a ser beneficiada, levando água para as comunidades afetadas. E levar água passa necessariamente pela escolha do manancial que irá fornecer o recurso hídrico.

O DNOCS, ao assumir a responsabilidade pela execução da obra, tinha o dever de fazer uma apreciação técnica da consistência de todos os projetos e avaliar sua exequibilidade antes de contratar, de modo a evitar obras inúteis; frustrar expectativas de pessoas em situação de vulnerabilidade e exposição negativa da instituição. Portanto, pouco importa se o projeto foi concebido e aprovado pelo Governo do Estado do Ceará e Ministério da Integração Nacional, por meio da SEDEC.

Ademais, verifica-se que existiam, a época da contratação das obras de implantação da adutora emergencial de Iracema (Lote III), dados técnicos suficientes que possibilitariam o DNOCS ter descartado a contratação da referida adutora, uma vez que a mesma não apresentava volume de armazenamento de água suficiente para garantir o atendimento do abastecimento do município de Iracema.

Vale salientar que durante a inspeção física realizada nas obras de execução de implantação da adutora emergencial de Iracema (Lote III), no período de 04 a 05 de abril de 2017, na companhia dos servidores do DNOCS formalmente designados pela Portaria nº 433 DG/CRH, de 16 de novembro de 2016, para acompanhar e fiscalizar a execução do Contrato nº 09/2016, constatou-se que a Barragem Figueiredo não apresentava volume de armazenamento de água suficiente para atender o sistema adutor em comento, conforme registro fotográfico a seguir:





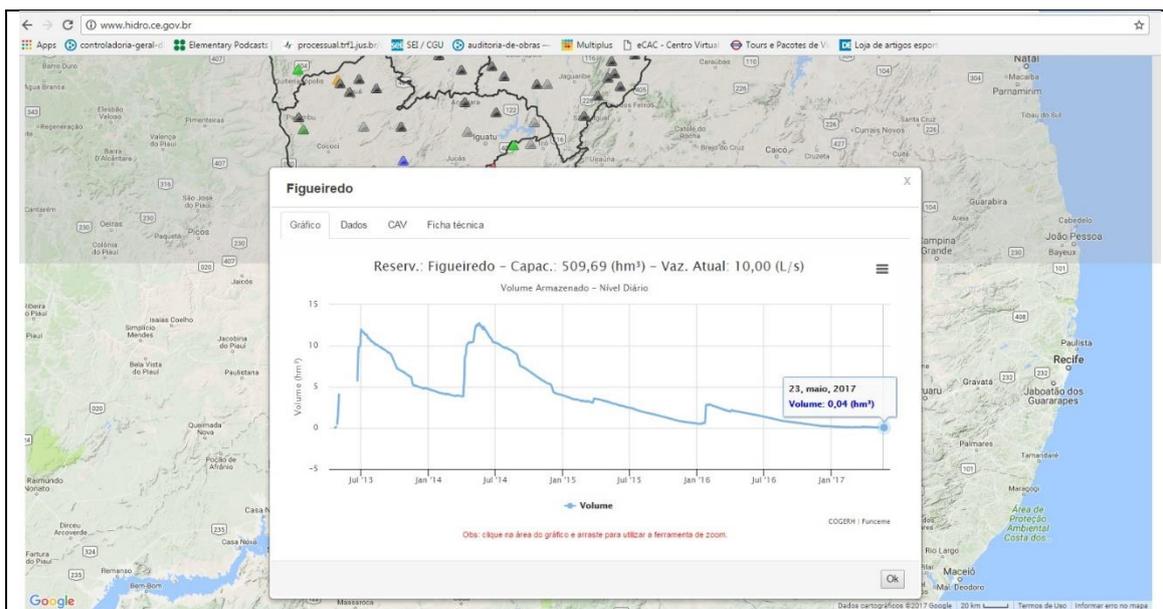
Foto – Barragem Figueiredo – Alto Santo (CE), 04 de abril de 2017.

A propósito, a Barragem Figueiredo tem capacidade de armazenamento para 509 milhões de m³, entretanto, a evolução do volume armazenado desde sua conclusão, que ocorreu em janeiro de 2013, demonstra que o volume máximo armazenado durante a sua breve existência foi de 12 milhões de m³, ocorrido em maio de 2014, que representa um percentual de 2,35% da sua capacidade, e que desde aquela data o seu volume de armazenamento só vem diminuindo, conforme mostra o gráfico a seguir:



Fonte: Portal Hidrológico do Ceará (<http://www.hidro.ce.gov.br>)

Impende mencionar que em nova consulta ao Portal Hidrológico do Ceará, realizada em 23 de maio de 2017, a equipe da CGU constatou que a Barragem Figueiredo se encontrava com volume armazenado de 0,04 hm³ (41.271 m³), ou seja, o percentual de armazenamento era inferior a 0,01%. Portanto, o reservatório estava praticamente seco e impossibilitado de atender à demanda da adutora emergencial de Iracema (Lote III):



Ressalte-se, ainda, que a Barragem Figueiredo, mesmo em situação de colapso, atualmente vem abastecendo o município Potiretama, fato que dificulta ainda mais sua utilização para o abastecimento do município de Iracema.

Causa

Falta de análise técnica ou, caso esta tenha sido feita, uma análise deficiente da consistência e exequibilidade do projeto de construção da adutora de Iracema previamente a contratação emergencial das obras.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 350-DG/AUDI, de 20 de junho de 2017, O DNOCS apresentou a seguinte manifestação:

“O açude Figueiredo dispõe, hoje, dia 20 de junho de 2017, de cerca de 2.200.000 m³ d’água represada acima do terreno natural – informação retirada do site www.dnocs.gov.br. Se a esse total forem adicionados os cerca de 1.000.000 m³ d’água subterrânea do lençol freático da área a montante da barragem que, por bombeamento, podem ser retirados do subsolo, o volume disponível para o abastecimento de Iracema e Potiretama é, de aproximadamente, 3.200.000 m³.

Considerando que, para o abastecimento d’água emergencial dos dois povoadamentos, é necessária uma vazão de 50 litros por segundo, o equivalente a 4.320 m³ diários ou a 129.600 m³ mensais, depreende-se que até março do próximo ano seriam necessários 1.146.400 m³ d’água.

Mesmo com as altas taxas de evaporação, o atual volume d’água (represada e de subsolo), se devidamente gerenciado, pode garantir água para os oito meses que antecedem a próxima quadra de chuvas.

Análise do Controle Interno

Com vistas a dirimir as divergências entre o volume de 2.200.000 m³ armazenado pela Barragem Figueiredo para o dia 20 de junho de 2017, conforme indicou o DNOCS, e a informação constante do Portal Hidrológico do Ceará (<http://www.hidro.ce.gov.br>), administrado pelo governo do Estado do Ceará, que apresentou volume de apenas 181.578 m³ para a mesma data, optou-se pela realização de nova inspeção física na referida Barragem, que foi realizada no dia 28 de junho de 2017.

Nesta oportunidade, coletou-se a leitura da régua medidora no nível d'água da barragem com vistas a confrontar com as informações disponibilizadas pelas duas Entidades, bem como avaliar visualmente a ocorrência de recarga após a última inspeção física realizada pela CGU, em 04 de abril de 2017, que justificasse tamanho acréscimo no volume armazenado.

Confrontando-se as fotos retiradas aproximadamente do mesmo ângulo nas duas inspeções físicas, verificou-se pequeno acréscimo, embora não significativo, no volume armazenado pela Barragem, conforme a seguir:



Foto – Foto da esquerda retirada em 04/04/2017 e da direita em 28/06/2017, Barragem Figueiredo, Alto Santo (CE).

Com referência ao nível d'água da Barragem Figueiredo, constatou-se que a régua medidora indicava que o açude estava, aproximadamente, na cota 74,60m, conforme fotos a seguir:



Foto – Nível d'água da Barragem Figueiredo, Alto Santo (CE), 28 de junho de 2017.

Tendo em vista que a informação acima coletada pela CGU-Regional/CE, quanto ao nível d'água da Barragem, estava em conformidade com os dados disponibilizados pelo DNOCS e

pela Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH), uma das entidades estadual que administra o Portal Hidrológico do Ceará, restou esclarecer a significativa divergência entre os volumes armazenados informados.

Efetuuou-se diligência junto à COGERH acerca do tema, tendo a Companhia encaminhado, em 30 de junho de 2017, cópia da ficha técnica no Açude e de batimetria realizada em 2014 para correção do volume de projeto da Barragem.

Segundo Relatório de Batimetria do Açude Figueiredo encaminhado pela COGERH, datado de novembro/2014, a CAV (cota x área x volume) de projeto foi alterada, sendo levantados as áreas e volumes de armazenamento entre as cotas 68,89 a 78,61, conforme imagem a seguir:

COTA (m)	ÁREA (m²)	VOLUME (m³)
68,89	0	0
69,00	0	0
70,00	4	1
71,00	16	10
72,00	1.017	338
73,00	13.159	5.278
74,00	81.319	44.831
75,00	343.647	243.014
76,00	848.164	821.703
77,00	1.634.637	2.043.180
78,00	2.238.370	4.070.668
78,61	2.284.415	5.450.238

A cota do sangradouro é 99,00 m.
No dia da Batimetria, o nível d'água estava na cota 78,61, m.

Fonte: Folha 03 do Relatório da Batimetria do Açude Figueiredo Alto Santo/CE – Novembro/2014.

Vale ressaltar que por ocasião da segunda visita à Barragem Figueiredo, o servidor do DNOCS, matrícula Siape nº 073****, disponibilizou à equipe da CGU-Regional/CE documentos relativos aos dados técnicos da Barragem Figueiredo, dentre eles a CAV, consoante imagem a seguir:



COTA	Projeto		
	Área (m2)	Volume (m3)	Volume Acumulado (m3)
68,89	0,00	0,00	
69,00	0,00	0,00	0,00
70,00	0,00	0,00	0,00
71,00	173.000,00	86.500,00	86.500,00
72,00	347.000,00	260.000,00	346.500,00
73,00	520.000,00	433.500,00	780.000,00
74,00	693.000,00	606.500,00	1.386.500,00
74,60	693.000,00	693.000,00	2.079.500,00
75,00	867.000,00	780.000,00	2.166.500,00
76,00	1.979.000,00	1.423.000,00	3.589.500,00
77,00	3.091.000,00	2.535.000,00	6.124.500,00
78,00	4.203.000,00	3.647.000,00	9.771.500,00
78,61	4.881.930,00	4.542.465,00	14.313.965,00

Fonte: Documentos disponibilizados, em 28/06/2017, pelo Fiscal do DNOCS Siape nº 073****.

Conforme figura acima, os dados apresentados pelo DNOCS em sua manifestação são de projeto, cujas áreas e respectivos volumes armazenados estão superestimados quando confrontados com a batimetria realizada, que constatou a ocorrência de significativa redução dos volumes armazenados em relação às previsões de projeto.

Ressalte-se que o intervalo de cotas constante da CAV apresentada pelo servidor do DNOCS é o mesmo que figura no Relatório de Batimetria do Açude Figueiredo elaborado pela COGERH, ou seja, entre as cotas 68,89 a 78,61.

Haja vista que a cota 78,61 referiu-se ao nível d'água no dia da realização da batimetria e 68,89 a menor cota encontrada e como tais informações não estavam disponíveis no projeto, não se pode considerar que a inclusão dessas cotas na planilha do DNOCS como obra do acaso, mas sim, como fortíssimo indício de que a Autarquia tinha conhecimento da existência do relatório de batimetria do açude Figueiredo elaborado pela COGERH.

Ademais, as informações disponibilizadas pela COGERH no Portal Hidrológico do Ceará, acerca dos volumes armazenados pelos açudes no Estado, não foram contestadas pela Autarquia. Ressalte-se que tais informações são públicas e de amplo conhecimento da comunidade, principalmente pelas entidades que gerenciam os recursos hídricos no Ceará, como é o caso do DNOCS.

Portanto, considerando as informações prestadas pela Autarquia, de que as necessidades de consumo dos dois municípios (Iracema e Potiretama) até o início do próximo período invernos, previsto para março de 2018, seriam de 1.146.400 m³ d'água, conclui-se que a reserva atualmente disponível na barragem, no importe de 181.578 m³, serão suficientes para cobrir apenas 15,8 % do necessário, sem considerar as significativas perdas por evaporação, não se justificando, portanto, os altos investimentos realizados.

Registre-se, ainda, que também não se fundamentam os argumentos apresentados de uma possível adição de cerca de 1.000.000 m³ d'água subterrânea do lençol freático da área a montante da barragem, haja vista que não foram apresentados elementos técnicos que comprovassem os números informados.

Ademais, seria menos oneroso a utilização de tal recurso de escavação no próprio manancial que hoje atende o município de Iracema, no caso o açude Canafístula.

CONSTATAÇÃO 005

Assentamento de tubulações em aço COR-TEN e DeFoFo em desacordo com o projeto aprovado pelo DNOCS e com a omissão da comissão de fiscalização responsável acompanhamento do Contrato nº 12/2016.

Fato

Por ocasião da verificação física das obras de implantação da adutora de engate rápido de Apuiarés e São Luís do Curu (Lote V), no estado do Ceará, a cargo da empresa MEMP Construções Ltda., realizada em 20 de abril de 2017, na companhia dos servidores do DNOCS formalmente designados pela Portaria nº 430 DG/CRH, de 16 de novembro de 2016, para acompanhar e fiscalizar a execução da referida avença, a equipe de fiscalização da CGU constatou a realização de assentamento de tubulações em aço carbono COR-TEN e DeFoFo em desacordo com o projeto aprovado pela Autarquia.

O referido projeto aprovado pelo DNOCS contemplou a execução da adutora emergencial de São Luís do Curu com extensão de 19.120m, sendo 15.980m de tubulação em aço carbono COR-TEN com diâmetro de 261mm e 3.140m de tubulação de PVC com junta elástica DeFoFo com diâmetro de 250mm, distribuída conforme estaqueamento demonstrado no quadro a seguir:

Quadro – Tubulação Projetada para adutora de São Luís do Curu

Estacas		Tubulação em Metros (m)		
Inicial	Final	Aço Cor-Ten	DeFoFo	Total
Est. 0	Est. 690	13.800,00		13.800,00
Est. 690	Est. 722		640,00	640,00
Est. 722	Est. 831	2.180,00		2.180,00
Est. 831	Est. 956		2.500,00	2.500,00
Total		15.980,00	3.140,00	19.120,00

Fonte: Projeto aprovado para a construção da adutora de São Luís do Curu – Vol. “Desenhos”.

Constatou-se que no segmento entre as Estacas 125 a 182 (1.140,00 m), o projeto aprovado indica a execução aérea do referido trecho com a utilização de tubulação em aço carbono COR-TEN de diâmetro de 261 mm, entretanto, a empresa MEMP Construções Ltda. o executou de forma enterrada com a utilização de tubulação de PVC com junta elástica DeFoFo de diâmetro de 250 mm.



Da mesma forma, constatou-se que a referida empresa executou o segmento entre as Estacas 690 a 722 (640,00 m) com a utilização de tubulação em aço carbono COR-TEN de diâmetro de 261 mm, quando o referido trecho deveria ter sido executado com a utilização de tubulação de PVC com junta elástica DeFoFo de diâmetro de 250 mm, conforme demonstrado no quadro acima.

Cabe ressaltar que as adutoras emergenciais com utilização de tubos de engate rápido foram projetadas pelo Governo do Estado do Ceará e foram concebidas com a utilização de tubulação em aço carbono COR-TEN com assentamento aéreo, e nas zonas urbanas a utilização de tubulação de PVC com junta elástica DeFoFo com assentamento subterrâneo.

Diante do exposto, considera-se que os segmentos entre as Estacas 125 a 182 (1.140,00 m) e as Estacas 690 a 722 (640,00 m) foram realizados desnecessariamente em desacordo com o projeto, uma vez que os referidos trechos não contemplam as características para adoção da solução técnica utilizada, trazendo um gasto descabido com escavação, aterro, compactação e demais serviços vinculados, que não devem ser suportados pela Administração, mas pela empresa, salvo se esta tenha sido autorizada pela fiscalização.

A existência de uma variedade de serviços executados em desacordo com o projeto da obra aprovado pelo DNOCS demonstra de forma clara a deficiência na atuação da fiscalização, que deveria ter coibido tais irregularidades.

Da análise realizada na documentação disponibilizada pelo DNOCS, não ficou constatado que tenha ocorrido qualquer solicitação por parte da empresa contratada, com justificativa técnica, para realização dos serviços em desacordo com o projeto aprovado.

As ocorrências encontradas em campo demonstram a ineficiência e ineficácia da fiscalização do DNOCS, pois a empresa MEMP Construções Ltda. tem como obrigação contratual executar cada uma das fases do empreendimento com as especificações contidas no projeto e demais documentos técnicos anexos ao processo a que se vincula o contrato, bem como na sua proposta, conforme disposto no item 9.1 do Contrato nº 12/2016.

Da mesma forma, a Comissão de Fiscalização do DNOCS deveria ter realizado o acompanhamento e a fiscalização da execução do Contrato nº 12/2016, nos termos do art. 67, § 1º, da Lei 8.666/93, de forma a exigir o fiel cumprimento de todas as obrigações assumidas pela contratada.

Cabe ressaltar que a fiscalização é uma atividade que deve ser realizada de modo sistemático pela administração e seus prepostos, com a finalidade de verificar o cumprimento fiel das disposições contratuais, técnicas e administrativas em todos os seus aspectos.

Causa

Falha na atuação das comissões de fiscalização nomeadas para o acompanhamento e fiscalização dos contratos de implantação das obras das adutoras de engate rápido.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Ofício nº 350-DG/AUDI, de 20 de junho de 2018, O DNOCS apresentou a seguinte manifestação:

“Inicialmente lembramos que a quantidade de tubulação de aço Corten fornecida pelo DNOCS foi superior à necessidade de projeto já que a planilha previa perdas da ordem de 5% no processo construtivo. Como a construtora minimizou as perdas foi possível assentar mais trechos que os previstos com tubulação de aço uma vez que isso implicaria menor custo final na execução da adutora.

É importante esclarecer que em alguns trechos inicialmente previstos em PVC não apresentavam de fato a necessidade de ser executado com tubos de PVC, portanto a sua execução com tubos de aço não altera a característica técnica da obra assim como colabora para a redução do custo de execução da mesma.

Quando da finalização das obras de implantação das adutoras constatou-se o seguinte (quantitativos constantes na 4ª Medição em tramitação no DNOCS):

ASSENTAMENTO DE TUBOS E CONEXÕES EM AÇO, DE=261 MM

Da estaca 4 a 67+3,00 M	1.263,00
Da estaca 72+6,00 a 125+10,00 M	1.064,00
Da estaca 182+8,00 a 878+16,00 M	13.928,00
Da estaca 920+10,00 a 929+10,00 M	180,00
Total Executado M	16.435,00

ASSENTAMENTO TUBO PVC COM JUNTA ELÁSTICA, DN 250 MM - (OU RPVC, OU PVC DEFOFO, OU PRFV P/ AGUA)

Da estaca 67+3,00 a 72+6,00 M	103,00
Da estaca 125+10,00 a 182+8,00 M	1.138,00
Da estaca 878+16,00 a 920+10,00 M	834,00
Da estaca 929+10,00 a 956 M	530,00
Total Executado M	2.605,00

Pode-se verificar que o assentamento da tubulação em aço teve um acréscimo de 2,7% enquanto que a tubulação em PVC teve um decréscimo de 16,5%, ocasionado pelas adequações no projeto, atendendo às necessidades das populações assentes no curso das adutoras bem como às exigências das normas vigentes. Na análise de tais quantitativos observa-se que houve uma otimização na implementação dos tubos. Há, portanto, situações em que a retificação/adequação dos projetos contratados não decorre de fatos pré-existentes, mas de eventos supervenientes. Referida hipótese ocorre, na maioria das vezes, em contratos de que envolvam objetos de grande diversidade, nos quais estão inclusas variáveis e situações não previstas. Por fim, reforçamos que os órgãos de controle, ao avaliar a aplicação dos recursos federais repassados, não deve se limitar a comprovar a mera conclusão do objeto contratado, mas também avaliar se as adutoras foram construídas com a qualidade desejada e de acordo com as especificações de projeto, não ocasionando nenhum prejuízo ao erário, executando as obras de acordo com o orçamento contratual”.

Análise do Controle Interno



Comparando-se o estaqueamento previsto em projeto com o executado, constante da 4ª Medição em tramitação no DNOCS, de que trata o Processo nº 59400.002226/2017-31, ficou bem caracterizada a ocorrência de assentamento da tubulação em aço carbono COR-TEN e da tubulação de PVC com junta elástica DeFoFo em desacordo com o projeto, que foi além dos segmentos inicialmente apontados pela CGU-Regional/CE, conforme segue:

- 1.268 metros de tubulação executada em DeFoFo, quando o projeto previa aço carbono COR-TEN: - Est. 67 + 3.00 m a Est. 72 + 6,00 m (103 m); - Est. 125 + 10 m a Est. 182 + 8,00 m (1.138 m);
- 1.740 metros de tubulação executada em aço carbono COR-TEN, quando o projeto previa PVC com junta elástica DeFoFo: - Est. 690 a Est. 722 (640 m); - Est.832 a Est. 878 (920 m); - Est. 920 + 10 m a Est. 929 + 10 m (180 m)

Ademais, não se sustentam os argumentos apresentados, de que a substituição dos tubos não alteraria a característica técnica da obra e que colaboraria para a redução do custo de execução da mesma, tendo em vista que foram assentados tubos em PVC enterrados em substituição ao aço carbono, em trechos que o projeto previa execução aérea, o que implicou em acréscimos não desprezíveis nos volumes e, por conseguinte, de custos na escavação de solo (1ª, 2ª e 3ª categorias), reaterro e colchão de areia.

Por outro lado, trechos necessariamente enterrados previstos em DeFoFo foram executados em aço carbono COR-TEN, fato que reduzirá significativamente a vida útil da tubulação, já que mesmo com pintura de proteção, não é o material apropriado para ser utilização de forma enterrada.

Ademais, não se pode perder de vista que a concepção das adutoras de engate rápido privilegia o assentamento aéreo da tubulação como forma de reduzir o custo e tempo de instalação dada a urgência em mitigar os efeitos de colapso hídrico nas localidades a ser beneficiadas.

Outrossim, uma vez reestabelecida as condições normais de abastecimento d'água nas localidades afetadas, facilita sua desmontagem para reaproveitamento do investimento, no todo ou em parte, em outras localidades afetadas.

CONSTATAÇÃO 006

Descontinuidade no assentamento da tubulação em aço COR-TEN da adutora emergencial de Mineiro (Lote II) no estado do Ceará.

Fato

Por ocasião da verificação da execução dos serviços referentes ao Contrato nº 10/2016, que trata das obras de implantação da adutora de engate rápido de Mineiro (Lote II) no estado do Ceará, a cargo da empresa DG LOG Construções, Logística e Serviços Ltda., realizada em 03 de abril de 2017 na companhia dos servidores do DNOCS formalmente designados pela Portaria nº 434 DG/CRH, de 16 de novembro de 2016, para acompanhar e fiscalizar a execução da referida avença, a equipe da CGU constatou a ocorrência de dezenove pontos de descontinuidade na execução do assentamento de tubulação em aço carbono COR-TEN.



A referida ocorrência deve-se ao fato de a empresa contratada ter realizado o assentamento da mencionada tubulação simultaneamente em mais de uma frente de serviços, sem a preocupação de iniciar um novo segmento em um ponto onde fosse instalada uma caixa de passagem contendo uma ventosa ou registro de descarga, conforme registro fotográfico a seguir:



Foto – Descontinuidade no assentamento da tubulação em aço Cor-Ten entre as estacas 349 a 360. Mineiro (CE), 03 de abril de 2017.



Foto – Descontinuidade no assentamento da tubulação em aço Cor-Ten entre as estacas 411 a 412. Mineiro (CE), 03 de abril de 2017.



Foto – Descontinuidade no assentamento da tubulação em aço Cor-Ten entre as estacas 456 a 470. Mineiro (CE), 03 de abril de 2017.



Foto – Descontinuidade no assentamento da tubulação em aço Cor-Ten entre as estacas 470 a 485. Mineiro (CE), 03 de abril de 2017.



Foto – Descontinuidade no assentamento da tubulação em aço Cor-Ten entre as estacas 485 a 505. Mineiro (CE), 03 de abril de 2017.



Foto – Descontinuidade no assentamento da tubulação em aço Cor-Ten na estaca 505. Mineiro (CE), 03 de abril de 2017.



Foto – Descontinuidade no assentamento da tubulação em aço Cor-Ten na estaca 611. Mineiro (CE), 03 de abril de 2017.



Foto – Descontinuidade no assentamento da tubulação em aço Cor-Ten entre as estacas 627 a 637. Mineiro (CE), 03 de abril de 2017.



Foto – Descontinuidade no assentamento da tubulação em aço Cor-Ten entre as estacas 660 a 670. Mineiro (CE), 03 de abril de 2017.

Foto – Descontinuidade no assentamento da tubulação em aço Cor-Ten na estaca 708. Mineiro (CE), 03 de abril de 2017.

Além do óbvio atraso na conclusão das obras, esta falha na execução do serviço trouxe diversos outros prejuízos à obra, tais como a perda de parte da tubulação em função de corte de tubo para realização de emendas; dificuldade no reaproveitamento da tubulação; necessidade de utilização de solda nos trechos descontínuos, implicando em cobrança de custo adicional pela empresa contratada, que não devem ser suportados pela Administração, mas pela empresa, salvo se esta tenha sido autorizada pela fiscalização.

Cabe ressaltar que as descontinuidades encontradas não foram oriundas da necessidade do assentamento da tubulação em aço COR-TEN ser enterrado nos acessos a propriedades rurais, mas sim, por uma falta de planejamento na execução dos serviços.

Causa

Falha na atuação das comissões de fiscalização nomeadas para o acompanhamento e fiscalização dos contratos de implantação das obras das adutoras de engate rápido.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 350-DG/AUDI, de 20 de junho de 2018, O DNOCS apresentou a seguinte manifestação:

“Em virtude da escassez de pessoal e do grande volume de demandas de órgãos de controle, não foi detectado a tempo a ausência de manifestação sobre a Constatação 1.1.2.6”.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada, a análise do Controle Interno sobre o achado de auditoria em tela permanece inalterada.

CONSTATAÇÃO 007

Química Contratual

Fato

Considerando que o DNOCS, em suas razões de justificativa para os achados consignados no relatório preliminar, informou que a 4ª Medição do Contrato nº 12/2016 encontrava-se em tramitação no Autarquia, foram requisitados todos os processos de medição que deram entrada na entidade, ainda não disponibilizados à CGU-Regional/CE, mesmo os pendentes de pagamento, relativos aos Lotes I (Pereiro), II (Mineiro), III (Iracema) e V (Apuiarés e São Luís do Curu).

Da análise do Processo nº 59400.002226/2017-31, que trata da 4ª medição do Contrato nº 12/2016 no valor de R\$ 1.399.291,98, foi constatado que a empresa MEMP Construções Ltda. pleiteou um replanilhamento contratual com acréscimos e supressões de quantitativos de serviços, porém, sem alteração do valor final pactuado (fls. 35/62).

O pleito foi aprovado pela Comissão de Fiscalização do contrato, todavia não foi formalizado termo aditivo com a finalidade de validar as alterações promovidas, conforme disposto na alínea “a” do inciso I do art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

Ressalte-se que a “Justificativa Técnica do Ajuste” (fls. 35/62) proposta pela empresa MEMP se encontra datada de 20 de março de 2017, enquanto a planilha “Boletim de Ajuste” (fls. 64/74) da Comissão de Fiscalização é de 30 de maio de 2017, ou seja, a aprovação do replanilhamento levou 71 dias, ocorrendo a sua aprovação 53 dias após o final da vigência do contrato, que ocorreu em 07 de abril de 2017, e 81 dias após o término do prazo de execução, que foi em 10 de março de 2017.



Constatou-se que a “Justificativa Técnica do Ajuste” não espelha na sua totalizada os quantitativos aprovados pela Comissão de Fiscalização na planilha “Boletim de Ajuste”. Não há nos autos a fundamentação empregada pela Comissão de Fiscalização do contrato em comento para justificar as razões que a levaram a promover supressão em itens da planilha orçamentária que a empresa requisitou acréscimo e vice-versa, a exemplo dos itens B.1.6.2, E.1.4.5, E.1.5.1, E.1.5.2, E.1.6.2, E.3.3.

De igual modo, foi identificado que a Comissão promoveu alterações nos quantitativos dos itens A.1.6, A.1.10, A.1.11, A.1.12, B.1.9.1, E.1.6.1, E.1.8.5 da planilha orçamentária contratual, sem que a empresa contratada tenha solicitado. E mais, nos itens A.1.6, A.1.10, A.1.11, A.1.12, B.1.6.1, B.1.8.1, E.1.8.5 as alterações de quantitativos constantes na planilha “Boletim de Ajuste” são de cunho insignificante (ex.: supressão de 1,00 m² de desmatamento e limpeza mecanizada de terreno com remoção de camada vegetal, utilizando trator de esteiras e supressão de 1 Kg de armação de aço CA-50).

Diante do exposto, as alterações realizadas remetem a fortes indícios de realização de “Química Contratual” com a finalidade de ajustar os quantitativos e manter o valor do Contrato nº 12/2016, uma vez que não foi executado um *One Way* e ocorreu assentamento de tubulação de Aço Corten e PVC DeFoFo em desacordo com o projeto, com o conseqüente aumentando do volume de escavação e todos os outros serviços vinculados, tais como: reaterro de valas, lastro e areia, compactação, etc.

Com efeito, por definição, “química contratual” é uma prática irregular que consiste no pagamento de determinado serviço não realizado para fazer frente a outro encargo executado, mas não contratado; ou mesmo outro serviço pactuado, mas que tenha seus quantitativos exauridos na avença.

Ambas as situações afrontam o art. 60 da Lei nº 8.666/1993, como também configuram liquidação irregular de despesa, em desconformidade com os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964.

Outra impropriedade encontrada trata das emissões da Nota Fiscal nº 435, no valor de R\$ 476.869,04 (fl. 221), e da Nota Fiscal nº 436, no valor de R\$ 781.737,11, que totalizam R\$ 1.258.606,15.

Entretanto, o valor atestado da 4ª Medição foi de R\$ 1.399.291,98 (fls. 122/32), o que representa uma diferença de R\$ 140.685,83 em relação ao total das duas notas fiscais, contrariando a Cláusula 5.9 do Contrato DNOCS nº 12/2016, que dispõe: *“Havendo erro na apresentação da Nota Fiscal/Fatura ou dos documentos pertinentes à contratação, ou, ainda, circunstância que impeça a liquidação da despesa, como por exemplo, obrigação financeira pendente, decorrente de penalidade imposta ou inadimplência, o pagamento ficará sobrestado até que a Contratada providencie as medidas saneadoras. Nesta hipótese, o prazo para pagamento iniciar-se-á após a comprovação da regularização da situação, não acarretando qualquer ônus para a Contratante”*.

Tendo em vista essas inconsistências, fez-se a convocação dos fiscais e do Coordenador de Obras da DI – COB à sede da CGU-Regional/CE no dia 10 de julho de 2017, para esclarecimentos de dúvidas.

Na reunião, foi reconhecido que o replanilhamento se deu sem lastro de termo aditivo contratual em virtude da incompatibilidade de tempo do trâmite burocrático para sua formalização com a necessidade de conclusão da obra de cunho emergencial. No tocante à “química contratual”, os servidores do DNOCS envolvidos com a fiscalização não lograram esclarecer as inconsistências apontadas.

Assim, por intermédio do Ofício nº 007/AUDI, de 11 de julho de 2017, o servidor de matrícula de Siape 082****, membro da Comissão de Fiscalização do Contrato nº 12/2016, encaminhou mídia digital com toda a documentação da 4ª medição, com a alegação de se tratar dos dados corretos, ao tempo que requisitou a devolução do Processo nº 59400.002226/2017-31 para fazer as correções necessárias.

Da análise cotejada dessa mídia com os autos do processo da medição em tela, constatou-se que a única modificação consistiu na convergência plena do pedido de replanilhamento da MEMP, retratado na “Justificativa Técnica do Ajuste”, com a análise e aprovação da Comissão de Fiscalização por meio da planilha “Boletim de Ajuste”.

De todo modo, foi feita uma análise amostral dos serviços cobrados no boletim da 4ª medição presente na mídia digital, em que se constatou uma série de erros cometidos pela Comissão de Fiscalização, quando da elaboração da memória de cálculo, que refletem diretamente na medição em tela, cuja análise é apresentada a seguir:

- Escavação Mecânica de Vala.

Segundo as especificações técnicas (fls. 73/220 do Processo nº 59400.003157/2016-01):

“A escavação compreende a remoção de qualquer material abaixo da superfície do terreno, até as linhas e cotas especificadas no projeto [...].

[...] deverão ser obedecidas todas as linhas e cotas especificadas no projeto. O greide da linha deverá ser seguido rigorosamente, sendo que o recobrimento mínimo admitido acima da geratriz superior dos tubos, em áreas urbanizadas, é de no mínimo 0,8 m [...].

A escavação será executada de modo a proporcionar o máximo de rendimento e economia, em função do volume da terra a remover e das dimensões, natureza e topografia do terreno [...].

A largura das escavações será $D + 0,40$ m, sendo a largura mínima 0,50 m (ver tabela abaixo).

<i>DN (mm)</i>	<i>L (m)</i>
$\varphi = 50$	0,50
$\varphi = 75$	0,50
$\varphi = 100$	0,50
$\varphi = 150$	0,55
$\varphi = 200$	0,60
$\varphi = 250$	0,65
$\varphi = 300$	0,70
$\varphi = 350$	0,75
$\varphi = 400$	0,80

Onde "DN" é o diâmetro nominal do tubo e "L" a largura da vala.



A largura da vala deverá obedecer às condições descritas nestas especificações, ficando sob a responsabilidade da CONTRATADA qualquer ônus advindos de maiores volumes de escavação, devido a utilização de equipamento inadequado (grifou-se)

Com base nas especificações apresentadas constatou-se que a Comissão de Fiscalização do Contrato nº 12/2016 utilizou largura de vala com dimensões superiores às definidas em projeto para o cálculo do volume escavado das adutoras de Apuiarés e São Luís do Curu.

No caso específico da adutora de Apuiarés, constatou-se que foi utilizada uma largura média ajustada de 0,82 m em toda sua extensão. Porém, a largura de vala a ser considerada deve ser de 0,55 m, segundo a especificação técnica transcrita acima.

Já para adutora de São Luís do Curu, constatou-se que foi utilizada uma largura média ajustada de 0,6923 m em toda sua extensão. Todavia, a largura de vala a ser considerada deve ser de 0,65 m, segundo a especificação técnica transcrita acima.

Importa destacar a falta de critério no trabalho de análise feito pela Comissão de Fiscalização, ao utilizar uma largura de vala ($L = 0,82$ m) superior na adutora de Apuiarés, cujo diâmetro nominal da tubulação é de 156 mm, a da adutora de São Luís do Curu ($L = 0,6923$ m), que possui uma tubulação com diâmetro nominal maior ($DN = 265$ mm), ou seja, inversamente proporcional.

Ainda, com relação à escavação de vala a Comissão de Fiscalização não apresentou memória de cálculo contendo estaqueamento, comprimento, largura e profundidade para obtenção dos volumes de “*escavação mecânica de vala em material de 2ª categoria até 2 m de profundidade com utilização de escavadeira hidráulica*” e “*escavação manual de vala, a frio, em material de 2ª categoria (rocha decomposta) até 1,50m*”.

Com relação à definição da profundidade das valas, a especificação técnica de projeto estabelece um recobrimento de 0,8 m acima da geratriz superior dos tubos. Portanto, a profundidade da vala (P) será composta pela soma das seguintes parcelas: P (profundidade) = R (recobrimento acima da geratriz superior dos tubos) + D (diâmetro do tubo) + L (lastro de areia de 15 cm, onde forem encontrados materiais de 2ª e 3ª categorias).

Desta forma, a profundidade máxima admitida para a adutora de Apuiarés é de 1,10 m ($P = 0,80$ m + 0,15 m + 0,15 m) e de 1,21 m para São Luís do Curu ($P = 0,80$ m + 0,26 m + 0,15 m).

Considerando as profundidades acima relatadas, as larguras das valas em conformidade com as especificações técnicas e a extensão a partir dos estaqueamentos onde ocorreram assentamento de tubulação, obteve-se um volume de escavação máximo de 3.148,57 m³ para a adutora de Apuiarés ($V = 5.204,25$ m * 0,55 m * 1,10 m) e de 3.458,79 m³ para a adutora de São Luís do Curu ($V = 4.397,70$ m * 0,65 m * 1,12 m).

Cabe ressaltar que os cálculos acima apresentados foram realizados de forma conservadora, uma vez que foi considerada a utilização de lastro de areia com espessura de 0,15 m em toda sua extensão, haja vista que a especificação técnica só exige a utilização de lastro de areia quando da ocorrência de material de 2ª categoria em rocha decomposta ou material de 3ª categoria.

Contudo, os valores atestados na 4ª Medição totalizam um volume total de escavação de vala de 4.057,99 m³ para a adutora de Apuiarés (V = 2.434,79 m³ de material de 1ª categoria + 811,60 m³ de material de 2ª categoria + 811,60 m³ de material de 2ª categoria em rocha decomposta) e de 3.501,06 m³ para adutora de São Luís do Curu (V = 2.100,64 m³ de material de 1ª categoria + 700,21 m³ de material de 2ª categoria + 700,21 m³ de material de 2ª categoria em rocha decomposta), ou seja, volumes excedentes de 909,42 m³ para adutora de Apuiarés e de 42,47 m³ para adutora de São Luís do Curu.

Diante do exposto, considerando que os quantitativos referentes às escavações de valas se encontram superdimensionados, e que os mesmos trazem uma relação direta com outros serviços vinculados, tais como, lastro de areia média; reaterro de vala com material granular de empréstimo adensado e vibrado; reaterro com compactação mecânica e controle; material da vala e transporte de material, exceto rocha, em caminhão até 5,0 km.

Causa

Falha na atuação das comissões de fiscalização nomeadas para o acompanhamento e fiscalização dos contratos de implantação das obras das adutoras de engate rápido.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/AUDI, de 24 de julho de 2017, O DNOCS apresentou às seguintes manifestações:

“Item 01 – Considerações sobre o Processo nº 59400.002226/2017-31

O processo encabeçado pelo Ofício nº 20170530.001-DT da MEMP - Construções Ltda., protocolizado no DNOCS sob o número 59400.002226/2017-31, trata do encaminhamento à Direção-Geral da quarta e última medição do Contrato nº 12/2016 (período de 21.02.2017 a 14.03.2017), cujo objeto é a "Execução das obras de implantação das adutoras emergenciais de Apuiarés e São Luís do Curu, no Estado do Ceará", já devidamente atestada pela Comissão de Fiscalização.

Da análise da documentação, encartada às folhas. 35 a 62 do Processo nº 59400.002226/2017-31, referente ao encaminhamento da 4ª medição do Contrato nº 12/2016, no valor de R\$ 1.399.291,98, não é possível deduzir que a empresa MEMP Construções Ltda. pleiteou um replanejamento contratual, com acréscimos e supressões de quantitativos de serviços, porém, sem alteração do valor final pactuado.

Pode-se constatar, isso sim, que "*ocorreram mudanças significativas no caminhamento das duas adutoras que culminaram com a inevitável alteração nas quantidades inicialmente previstas para execução dos serviços*" e "*acrécimo de trechos enterrados necessários para travessias ou acessos a propriedades e localidades ao longo das adutoras*", cujos reflexos no orçamento contratual foram consolidados no denominado Boletim de Ajuste (folhas 64 a 74), que, em síntese, é o balanço geral dos serviços efetuados.



O que a MEMP apresentou, às folhas 35 a 62, foram justificativas técnicas para as alterações de quantitativos, decorrentes da necessidade de ajustar os projetos ao campo, que teriam, como peça importante na elaboração do "as built", de integrar o relatório final de acompanhamento de obra, bem como da quarta e última medição, relativa ao período de 21.02.2017 a 14.03.2017.

Não há, então, como falar em aprovação de pleito de replanilhamento contratual pela fiscalização, até mesmo porque não houve solicitação de replanilhamento.

Ainda mais, mesmo que se tratasse de um pleito, não haveria como formalizar o replanilhamento em termo aditivo, haja vista que, em 20 de março de 2017, data do Relatório Final, o prazo de execução do objeto do Contrato 12/2016 já estava encerrado.

Logo depois de 14 de março de 2017, data final do prazo de execução do objeto contratual, a fiscalização iniciou os procedimentos, de cunho técnico/administrativo, inerentes ao Recebimento Provisório do Contrato do 12/2016.

O primeiro passo consistiu em sobrestar a liberação da última medição, a de número 04, como forma da fiscalização dispor de condições para exigir da contratada o conserto ou refazimento de serviços defeituosos, caso fosse preciso.

Da vistoria da obra em campo, realizada junto com a contratada, a fiscalização detectou que alguns dos componentes das adutoras teriam de ser reparados, bem como deveriam ser refeitos alguns serviços.

A contratada acatou as recomendações da comissão de fiscalização e, durante parte do mês de abril e quase todo o mês de maio de 2017, executou os consertos de poucos defeitos construtivos, de forma a propiciar o perfeito funcionamento das duas adutoras.

Enquanto a MEMP atuava no campo, a fiscalização procedeu a um exame mais detalhado da documentação relacionada com o Contrato 12/1016, daí resultando a identificação de algumas incorreções na planilha, denominada "Boletim de Ajuste", onde a empreiteira havia apresentado os reflexos de alterações de quantitativos de vários itens de serviço no orçamento das adutoras.

Esse primeiro "Boletim de Ajuste" era datado, assim como a Justificativa Técnica do Ajuste, de 20 de março de 2017. O Boletim de Ajuste encartado na documentação da quarta e última medição, onde as correções dos erros apontados pela fiscalização haviam sido corrigidos, recebeu como data o dia em que deu entrada oficial no DNOCS - 30 de maio de 2017.

Então, não há como afirmar que: *"a aprovação do replanilhamento levou 71 dias, ocorrendo a sua aprovação 53 dias após o final da vigência do contrato, que ocorreu em 07 de abril de 2017, e 81 dias após o término do prazo de execução, que foi em 10 de março de 2017"*.

Ademais, um exame mais atento mostra que a assinatura do engenheiro fiscal aposta no final do "Boletim de Ajuste" (folhas 64 a 74 do Processo 59400.002226/2017-31) está estritamente ligada com o seguinte texto: "CERTIFICO que foram efetivamente justificados os serviços incluídos no presente Boletim de Ajuste".

Não houve um pedido prévio de replanejamento do orçamento contratual e, muito menos, a sua aprovação pela comissão de fiscalização. Houve, isso sim, a formalização, a divulgação, do balanço geral dos serviços executados, onde restou demonstrado que o preço da obra não recebeu impacto significativo e que nenhum serviço realizado fugiu ao escopo do contrato.

Diante de todos os fatos expostos, perdem força os indícios, levantados pelos auditores da CGU, de realização de "Química Contratual" com a finalidade de ajustar os quantitativos e manter o valor do Contrato nº 12/2016, pois, se assim o fora, o mais prático teria sido adotar o orçamento contratual como a fiel planilha de preços dos serviços efetivamente realizados.

Mas não, a fiscalização, corretamente, deixou transparecer no "Boletim de Ajuste" todas as pequenas desconformidades entre as quantidades constantes do projeto e os quantitativos dos serviços executados.

Item 02 – •Considerações sobre supressões e alterações de itens de serviço da planilha contratual

Se a "Justificativa Técnica do Ajuste" não espelha o total das alterações de quantitativos, é porque a fiscalização identificou algumas incorreções na planilha "Boletim de Ajuste", de 20 de março de 2017, que foram corrigidas com a emissão do "Boletim de Ajuste", de 30 de maio de 2017, mês que não constaram de uma nova "Justificativa Técnica do Ajuste".

Sobre as alterações de quantitativo dos itens B.1.6.2, E.1.4.5, E.1.5.1, E.1.5.2, E.1.6.2, E.3.3, os valores das mesmas foram determinados a partir da comparação entre a planilha orçamentária a as medições em campo dos serviços executados. Não há no caso, de se cobrar "razões que a levaram a promover supressão em itens da planilha orçamentária que a empresa requisitou acréscimo e vice-versa, a exemplo dos itens B. 1.6.2, E. 1.4,5, E. 1.5.1, E. 1.5.2, E. 1.6.2, E.3.3". Simplesmente, foram encontradas diferenças entre os quantitativos de projeto e da implantação da obra.

A contratada não solicitou a aprovação de alterações nos quantitativos, mesmo os de cunho insignificante, relativos aos itens A.1.6, A.1.10, A.1.11, A.1.12, B.1.6.1, B.1.9.1, E.1.6.1 e E.1.8.5 ou a outros quaisquer, mas apenas apresentou constatações resultantes da comparação da planilha orçamentária contratual.

O fato de terem sido implantados apenas dois One Way, dos três previstos, não deve levantar fortes indícios de realização de "Química Contratual" com a finalidade de ajustar os quantitativos e manter o valor do Contrato nº 12/2016.

É consistente e verdadeira a justificativa apresentada no item "E.3 RESERVATÓRIOS ONE WAVS", folha 56 do processo 59400.002226/2017-31, a seguir transcrita:

"O orçamento originalmente previa execução de 3 reservatórios One Way's quando na verdade o projeto executivo assim como o estudo de transientes hidráulicos só previa 2. Nesse sentido foram executados apenas dois reservatórios de forma que todos os quantitativos foram reduzidos incluindo o fornecimento de materiais. Como exceção houve acréscimo nos serviços de escavação (para fundações) e lastro de concreto (já que foi feita calçada no contorno do reservatório)".

É de se informar, ainda, que o projeto da adutora de São Luís do Curu prevê um equipamento na estaca 10 e outro na estaca 361, como pode ser constatado nas peças gráficas, desenhos 1/26 e 1/26, e no quadro 2.1 do memorial descritivo. Do memorial descritivo consta, também, o estudo dos transientes, com a participação de apenas dois tanques One Way.

Entre tubos de aço Corten e de tubos de PVC estava prevista a aquisição de 19.120 m de tubos, sendo 16.000 m de aço Corten e 3.120m de tubos de PVC.

A aquisição dos tubos de aço Corten não consta do escopo do Contrato nº 12/2016, a MEMP era responsável apenas pela montagem desse tipo de tubos.

Na distribuição dos tubos pelas diversas adutoras emergenciais do Estado do Ceará, as adutoras de Apuiarés e São Luís do Curu foram contempladas com 16.435 m de tubos de aço Corten - 435 metros a mais do que a quantidade prevista.

A aquisição dos tubos de PVC, ao contrário da aquisição dos tubos aço Corten, consta do escopo do Contrato nº 12/2016.

Como as adutoras do Contrato nº 12/2016 foram aquinhoadas com uma quantidade tubos de aço Corten maior que a prevista, coube à MEMP comprar 2.605 metros de tubos de PVC e, não, os 3.120 metros previstos.

Em resumo, foram assentados 19.040 metros de tubos (16.435 metros de aço Corten mais 2.605 metros de tubos de PVC), 80 metros a menos do que os 19.120 previstos (16.000 metros de aço Corten mais 3.120 metros de tubos de PVC).

Item 03 - Considerações sobre a emissão das Notas Fiscais nº 435 e nº 436, no valor de R\$ 781.737,11.

A diferença entre o valor da quarta e última medição - R\$ 1.399.291,98 - e a soma dos valores das Notas Fiscais nº 435 e 436 - R\$ 1.258.606,15 - é de R\$ R\$ 140.685,83, que corresponde à soma de R\$ 70.752,13 (desconto a título de multa por atraso) e R\$ 69.525,10 (glosa de pagamento indevido, segundo a CGU/CE, pela construção de Barracão para Canteiro de Obras).

Item 04 - Escavação de valas

As peças gráficas do projeto estipulam que, tanto a largura padrão das valas para adutora de São Luís do Curu quanto a das valas da adutora de Apuiarés são de 0,65 m – cópia anexa do desenho 01.

Acontece que a adutora de Apuiarés atravessou um trecho pavimentado de 1.760m (revestimento asfáltico e pedra tosca), entre a Cidade de General Sampaio e o Açude General Sampaio, e que a adutora de São Luís do Curu passou por um trecho pavimentado de 338 m (pedra tosca) na sede urbana do Município de São Luís do Curu.

Ambos os tipos de pavimento protegeram os terrenos, sobre os quais se assentam, contra a perda da umidade resultante da penetração da água das chuvas que ocorreram na época da construção, saturando o solo.

Nesses trechos de solo saturado, a fim de evitar desmoronamentos, as valas não foram abertas com paredes verticais, mas foi feito um taludamento bem mais inclinado que, se aumentou o volume de escavação, evitou a utilização de um método construtivo mais oneroso, - o escoramento lateral.

É importante deixar claro que mesmo havendo recomendação de ordem geral para a utilização de um único tipo de seção tipo de vala, muitas vezes há necessidade de adequar a construção às condições específicas dos terrenos.

Item 05 - Classificação do tipo de escavação de valas

Segundo a previsão do Contrato nº 12/2016, 60% da escavação de valas seria executado em material de 1ª categoria e 40%, em material de 2ª e 3ª categorias.

A estimativa contratual evidencia a ocorrência, na região das margens do Rio Curu, de rochas sãs e decompostas.

A localização das adutoras, à margem de estradas ou em zonas urbanas, aliada à necessidade de despendar muito tempo na obtenção de licença de uso de explosivos, além da pouca profundidade das valas, inviabilizaram o método construtivo "escavação em material de terceira categoria".

A fiscalização e a contratada, a partir de continuadas observações, acertaram em classificar as escavações da seguinte forma: 60% em material de 1ª categoria, como previsto no contrato, e 40% em material de 2ª categoria, sendo que 20% foi considerada como "escavação manual de vala, a frio, em material de 2ª categoria".

As fotos, em anexo, fornecem uma boa imagem de como forma executadas as escavações de valas das adutoras que integram o objeto do Contrato nº 12/2016".

Análise do Controle Interno

A Lei nº 8.666/1993, no art. 67, estabelece o dever de a Administração Pública, por intermédio de um representante formalmente designado, acompanhar e fiscalizar a execução de contrato.

Cabe àquele representante a obrigação de anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. As decisões e providências que ultrapassarem a sua competência deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Além dessas atribuições, é cediço que os fiscais de contratos administrativos possuem outras competências para garantir o cumprimento e alcance do objeto pactuado na avença. Algumas dessas merecem menção expressa em virtude do achado de auditoria em tela, a saber:

- I. promover reuniões periódicas no canteiro de obras para análise e discussão sobre o andamento dos serviços e obras, esclarecimentos e providências necessárias ao cumprimento do contrato;



- II. esclarecer ou solucionar incoerências, falhas e omissões eventualmente constatadas nos desenhos, memoriais, especificações e demais elementos de projeto, bem como fornecer informações e instruções necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos;
- III. promover a presença dos autores dos projetos no canteiro de obras, sempre que for necessária a verificação da exata correspondência entre as condições reais de execução e os parâmetros, definições e conceitos de projeto;
- IV. exercer rigoroso controle sobre o cronograma de execução dos serviços e obras, aprovando os eventuais ajustes que ocorrerem durante o desenvolvimento dos trabalhos.

Posto isso, ainda que a empresa MEMP Construções Ltda. não tenha pleiteado replanilhamento contratual, como alega a manifestação do DNOCS, mas *‘justificativas técnicas para as alterações de quantitativos decorrentes da necessidade de ajustar os projetos ao campo’*, em decorrência de *‘mudanças significativas no caminhamento das duas adutoras’* e *‘acréscimo de trechos enterrados necessários para travessias ou acessos a propriedades e localidades ao longo das adutoras’*, tais alterações deveriam ter sido precedidas de aprovação motivada por parte da Comissão de Fiscalização e encaminhadas aos setores competentes da Autarquia para formalização por meio de termo aditivo ao Contrato nº 12/2016, com espeque na alínea “a” do inciso I do art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

Como bem lecionam Valmir Campelo e Rafael Jardim Cavalcante no livro *Obras Públicas – Comentários à Jurisprudência do TCU*, 2ª edição revista e atualizada, Editora Fórum, pp 157/58, a antecipação na execução de serviços sem o aguardo da formalização do respectivo aditamento caracteriza-se igualmente como contrato verbal, sendo considerado como química contratual.

Com efeito, não se justifica o abandono da formalidade em comento em razão de incompatibilidade do tempo necessário para a lavratura do termo aditivo no DNOCS, como alegado na reunião ocorrida na sede desta CGU-CE no dia 10 de julho passado, visto que, na iminência de eventual prejuízo ao bom andamento das duas adutoras de engate rápido, os procedimentos para a formalização do aditivo devem ser análogos, no que couber, aos que originaram o Contrato nº 12/2016 (contratação direta emergencial).

Outrossim, ao certificar *‘que foram efetivamente justificados os serviços incluídos no presente Boletim de Ajuste’*, o membro da Comissão de Fiscalização do Contrato nº 12/2016 atestou/aprovou os incrementos e supressões inseridos na referida planilha, muito embora, após a reunião na sede desta CGU-CE, tenha revisto a posição e enviado nova planilha de Boletim de Ajuste, desta feita com convergência plena ao documento da MEMP Construções Ltda. intitulado “Justificativa Técnica do Ajuste”.

Com relação às Notas Fiscais nº(s) 435 e 436 da MEMP Construções Ltda., na verdade trata-se de um problema gerado pela empresa contratada, porém mal conduzido pelo DNOCS.

Não procedem os argumentos apresentados, visto que não pode existir uma redução no valor de emissão das referidas notas em função de *“desconto a título de multa por atraso”* ou *“glosa de pagamento indevido”*, pois se tratam de procedimentos sem nenhuma vinculação com a base de cálculo, a qual deve se constituir no montante de serviços medidos e atestados no boletim de medição, *in casu*, a 4ª medição.



Aliás, conforme o disposto no item 5.8 do Contrato nº 12/2016, o *“pagamento somente será autorizado depois de efetuado o “atesto” pela Comissão de Fiscalização, condicionado este ato à verificação da conformidade da Nota Fiscal/Fatura apresentada em relação às atividades efetivamente prestadas e aos materiais empregados”*. (grifou-se)

Cabe ressaltar que a equipe da CGU também constatou que no Processo nº 59400.000800/2017-17, referente à 3ª Medição do Contrato nº 12/2016, ocorreu aplicação de multa no valor de R\$ 53.961.09 (fl. 103), entretanto, não houve redução de valor correspondente quando da emissão das Notas Fiscais nº 416 e nº 417. Dessa forma, fica evidenciado que a Autarquia está utilizando critérios diferentes para a mesma situação.

Em que pese as alegadas dificuldades encontradas pela empresa contratada por ocasião das escavações de valas para as adutoras de Apuiarés e São Luís do Curu, as especificações técnicas são bem claras ao estabelecerem que *‘A largura da vala deverá obedecer às condições descritas nestas especificações, ficando sob a responsabilidade da CONTRATADA qualquer ônus advindos de maiores volumes de escavação, devido a utilização de equipamento inadequado’*.

Quanto aos acréscimos dos volumes de materiais escavados, esse fato já foi abordado em outro achado de auditoria deste relatório, em que ficou evidente que a Comissão de Fiscalização do Contrato nº 12/2016 permitiu a realização de assentamento de tubulações em aço carbono COR-TEN e DeFoFo em desacordo com o projeto aprovado pela Autarquia, e, conseqüentemente, gerou um aumento considerável nos volumes escavados e nos outros serviços vinculados a escavação de vala.

Contudo, a Comissão de Fiscalização, quando do encaminhamento da justificativa apresentada por meio do Ofício nº 008/AUDI, de 24 de julho de 2017, não faz qualquer menção ao cerne da questão, que é a utilização de largura de vala com dimensões superiores às definidas em projeto para o cálculo do volume escavado das adutoras de Apuiarés e São Luís do Curu.

Vale salientar a manipulação da memória de cálculo na definição da largura de vala das duas adutoras em questão, inflando os volumes cobrados.

No caso específico da adutora de Apuiarés, constatou-se que foi utilizada uma largura média de 0,82 m para toda sua extensão, conforme consta da célula F71 da planilha excel “Lote 5 – Medição Final – SLC Apuiarés Mai 2017.XLS, na aba Memória de Cálculo 4 Total”, porém foi utilizada a largura de vala de 0,65 m nas células F72 a F144; largura de 1,20 m nas células F146 e F148; e largura de 0,80 m na célula F147.

Já para a adutora de São Luís do Curu, constatou-se que foi utilizada uma largura média de 0,6923 m para toda sua extensão, conforme consta da célula F382 da planilha excel “Lote 5 – Medição Final – SLC Apuiarés Mai 2017.XLS, na aba Memória de Cálculo 4 Total”, contudo foi utilizada a largura de vala de 0,65 m nas células F383 a F434 e F436; largura de 1,20 m na célula F435; e largura de 0,69 m nas células F440, F 444 e F 447.

Ainda, com relação a escavação de vala a Comissão de Fiscalização não apresentou, na Planilha Excel “Lote 5 – Medição Final – SLC Apuiarés Mai 2017.XLS, na aba Memória de Cálculo 4 Total”, memória de cálculo contendo estaqueamento, comprimento, largura e espessura para obtenção dos volumes de *“escavação mecânica de vala em material de 2ª*

categoria até 2 m de profundidade com utilização de escavadeira hidráulica” e “escavação manual de vala, a frio, em material de 2ª categoria (rocha decomposta) até 1,50m” para as adutoras de Apuiarés e São Luís do Curu.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201800799

Unidade Auditada: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

Município (UF): Fortaleza (CE)

Exercício: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2017 e 31/12/2017 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:
 - Deficiência nos sistemas de Controles internos do DNOCS - (item 1.1.1.1);
 - Incapacidade de o DNOCS atender, a tempo, o anseio de populações afetadas pela seca no Estado do Ceará, pelo fornecimento de água para consumo humano e animal em decorrência de irregularidades verificadas em obras de construção de sistemas adutores de engate rápido - (item 1.1.2.1);
 - Indicadores de desempenho insuficientes e utilidade restrita para demonstração dos resultados efetivamente alcançados no exercício, impactando a observação, avaliação e correção das ações estratégicas das áreas finalísticas - (item 2.1.1.1);
 - Fragilidades no acompanhamento da execução física e financeira das metas orçamentárias, as quais não são objeto de reprogramação quando das alterações orçamentárias, impactando no cálculo dos indicadores de eficiência e eficácia do orçamento 2017 - (item 2.1.2.1);
 - Ausência de adequabilidade da força de trabalho à disposição do DNOCS às respectivas atribuições institucionais - (item 3.1.1.1);



- Pagamento da VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 a servidores ocupantes de cargos de nível auxiliar em desacordo com o estabelecido na legislação, estimando-se, na amostra realizada, o valor indevido de R\$ 192.766,25, no Exercício 2017 - (item 3.2.1.1);
- Pagamento de VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 a servidores do DNOCS, mediante rubrica judicial, extrapolando o estabelecido nas respectivas determinações judiciais, estimando-se o valor indevido de R\$ 8.089.150,68 no exercício de 2017 - (item 3.2.1.2);
- Ausência de absorção de valores referentes a reajustes do vencimento básico no cálculo para correção do pagamento da rubrica judicial referente à VPNI do art. 14 da Lei nº 12.716/2012 - (item 3.2.1.3);
- Formalização de termos de convênios sem cumprimento integral dos requisitos para celebração estabelecidos no art. 22 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016 - (item 4.1.1.1);
- Atuação intempestiva do DNOCS na análise das prestações de contas das transferências voluntárias apresentadas - (item 4.1.1.2);
- Registros inconsistentes de convênios expirados no Siafi e Siconv sem apresentação de prestação de contas pelos convenientes - (item 4.1.1.3);
- Ausência de comprovação de encaminhamento das Tomadas de Contas Especiais para a CGU - (item 4.1.1.4);
- Ausência de documento que respalde a alteração de inadimplência efetiva para inadimplência suspensa - (item 4.1.1.5);
- Ausência de registro em "Diversos Responsáveis" de gestor que deixou de cumprir com as obrigações pactuadas em convênio - (item 4.1.1.6);
- Negligência histórica no gerenciamento do patrimônio imobiliário do DNOCS - (item 5.1.1.1); e
- 72,50% do total registrado de imóveis do DNOCS encontram-se com avaliação vencida no SPIUnet. (item 5.1.1.2)

4. Diante dos exames realizados e da identificação denexo 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
***.737.183-**	Diretor da Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico e Produção	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.1, 2.1.1.1, 2.1.2.1 e 4.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201800799
***.479.743-**	Diretor-Geral do DNOCS	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.1, 1.1.2.1, 2.1.1.1, 2.1.2.1, 4.1.1.1 e 4.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201800799
***.133.283-**	Diretor da Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico e Produção	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.1, 2.1.1.1, 2.1.2.1 e 4.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201800799



***.066.193- **	Diretor da Diretoria de Infraestrutura Hídrica	Regular Ressalva	com	Itens 1.1.1.1, 1.1.2.1, 2.1.1.1, 2.1.2.1 e 4.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201800799
***.243.474- **	Diretor da Diretoria Administrativa	Regular Ressalva	com	Itens 1.1.1.1, 2.1.1.1, 2.1.2.1, 3.1.1.1, 3.2.1.1, 3.2.1.2, 3.2.1.3, 4.1.1.2, 4.1.1.3, 4.1.1.4, 4.1.1.5, 4.1.1.6, 5.1.1.1 e 5.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201800799

Fortaleza (CE), 29 de agosto de 2018.



Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201800799

Unidade Auditada: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

Ministério Supervisor: Ministério da Integração Nacional

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2017

Autoridade Supervisora: Ministro Antônio de Pádua de Deus Andrade

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2017, 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 2017 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: às fragilidades na força de trabalho qualificada a disposição da Autarquia frente às respectivas atribuições institucionais; aos pagamentos indevidos de VPNI (Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada) a servidores; ao não saneamento de inconsistências observadas na folha de pagamento de pessoal apresentada pela CGU; a insuficiência de indicadores de desempenho adotados; a não observância a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016 quando da celebração de termos de convênios; a atuação intempestiva na análise de prestação de contas de convênios; às fragilidades nos registros de situação da prestação de contas de convênios no Siafi e Siconv; ao não encaminhamento de processos de TCE (Tomada de Contas Especial) à CGU; a atrasos na entrega de oito adutoras de engate rápido contratadas em caráter



emergencial para fornecimento de água devido a projetos e fiscalização deficientes; a não atualização de registros do patrimônio imobiliário no sistema SPIUnet. 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 o quadro de recursos humanos insuficientes e defasados tecnicamente, o contingenciamento de recursos e a ausência de normativos internos que estabeleçam rotinas de trabalho claras e objetivas, bem como as responsabilidades de diferentes agentes, dentre outros. Tal conjunto de deficiências fragiliza o processo de governança e corrói o aparato de controles internos porventura existente. Ressalta-se que até o presente momento não foram apresentadas as medidas já adotadas pelos gestores para corrigir as falhas e irregularidades encontradas.

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 344 (trezentos e quarenta e quatro) recomendações em monitoramento na Autarquia, sendo 218 (duzentos e dezoito), ou 63,4%, com prazo expirado e sem adoção de providências por parte da Autarquia.

Com relação aos controles internos existentes na Unidade, avaliou-se a sua qualidade e suficiência com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes componentes do sistema de controles internos: a) ambiente de controle; b) avaliação de risco; c) atividades de controle; d) informação e comunicação; e e) monitoramento. Como resultado dessa avaliação, considerando os aspectos previstos nos Acórdãos TCU Plenário nº 2.467/13, 568/14 e 476/15, pôde-se concluir que a gestão da Autarquia deve ser aperfeiçoada, em especial no que diz respeito a: (i) a atuação da comissão de ética; (ii) a política adotada de recursos humanos; (iii) o aperfeiçoar as metas e indicadores de gestão; e (iv) a implantação da política de gestão de riscos nos termos da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016.

Em relação às práticas administrativas cabe destacar no exercício de 2017 a edição de Novo Regimento Interno da autarquia, aprovado por meio da Portaria nº 43, de 31 de janeiro de 2017. Dentre as inovações trazidas pelo normativo está a instituição de unidade responsável, dentre outras atribuições, pelo planejamento, coordenação e supervisão da sistematização, padronização e otimização dos processos de trabalho, englobando o



conhecimento atual ou identificação de novas oportunidades de melhoria de desempenho. Para o mapeamento dos processos será adotada a metodologia BPMN (Business Process Modelling Notation). Embora não haja previsão para a conclusão desses trabalhos, entende-se ser etapa necessária a melhoria dos controles internos da instituição.

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, 30 de agosto de 2018.

