



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS

*Exercício 2019*

**Controladoria-Geral da União (CGU)**  
**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Unidade Examinada: **Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS**

Município/UF: **Fortaleza/CE**

Relatório de Avaliação nº **823674**

**Missão**

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

**Avaliação**

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Auditoria Anual de Contas no DNOCS, referente ao exercício de 2019, 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 A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

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 PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

O esvaziamento do DNOCS só se agrava. Dos R\$ 786,2 milhões liquidados em 2019, 95,3% foram com custeio, e o restante com investimentos. O baixo desempenho na execução dos investimentos e o elevado saldo inscrito de RP a pagar não processados geram custos social e financeiro elevados pela demora na entrega das obras e aumento de seu preço final. Recursos que poderiam ser alocados em outras obras são usados para pagar reajustes contratuais, fruto de projetos básicos deficientes.

Sua força de trabalho só se reduz e sujeita o órgão a riscos, falhas e frustrações no desempenho do seu papel institucional e seus indicadores continuam inadequados para monitorar a performance.

Estimam-se danos financeiros de R\$ 1.324 milhões no exercício de 2019 por problemas na folha de pagamento, além de gastos excessivos por gente em excesso em contratos de terceirização.

Recomendou-se focar nas obras em andamento frente ao lançamento de novas; aprimorar e racionalizar rotina de trabalho com o avanço de TI; promover a regularização cadastral de problemas na folha e a cobrança para reposição ao erário; ajustar os parâmetros de produtividade de prestação de serviços terceirizados, entre outras.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AIE - Analista de Infraestrutura

ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

CDC – Companhia Docas do Ceará

CEST - Coordenadoria Estadual – DNOCS

CF – Constituição Federal

CGU - Controladoria-Geral da União

CIG - Comitê Interministerial de Governança

CODEVASF - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba

DEP - Divisão de Estudos e Projetos

DGE - Divisão de Gestão Estratégica

DGI - Serviço de Gestão e Desenvolvimento Estratégico

DGP – Divisão de Gestão de Pessoas

DI – Diretoria de Infraestrutura Hídrica

DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

DOB - Divisão de Obras

DP - Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico e Produção

DPA - Divisão de Pesca e Aquicultura

DPO - Divisão de Orçamento e Planejamento

DTO - Divisão de Tecnologia e Operações Agrícolas

DWSiape – Data Warehouse Siape

EC – Emenda Constitucional

EIS - Especialista em Infraestrutura Sênior

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

IN – Instrução Normativa

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LOA - Lei Orçamentária Anual

MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional

MI - Ministério da Integração Nacional

NUGOV - Núcleo de Governança, Riscos e Controle

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAD – Processo Administrativo Disciplinar

PEI - Plano Estratégico Institucional

PISF – Projeto de Integração do Rio São Francisco

PGPE - Plano Geral de Cargos do Poder Executivo

PROSB - Programa de Segurança de Barragens

PSS – Plano de Seguridade Social do Servidor

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

SeCI - Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses

SEI – Sistema Eletrônico de Informação

Siape - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos

Sicaj – Sistema de Cadastro de Ações Judiciais

Sigepe – Sistema de Gestão de Pessoas do Governo Federal

Sigepro – Sistema de Gestão de Projetos

Sipec - Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal

Sisac - Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões

STF – Supremo Tribunal Federal

TI – Tecnologia da Informação

TCU – Tribunal de Contas da União

UPAG – Unidade Pagadora

VPNI – Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada

# SUMÁRIO

<b>QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>7</b>
<b>1. Avaliação da Conformidade das Peças</b>	<b>7</b>
<b>2. Acórdão - TCU com determinação de acompanhamento pela CGU.</b>	<b>7</b>
<b>3. Abordagem dos gastos com investimentos sob a ótica do Plano Estratégico PEI 2017 – 2019 do DNOCS</b>	<b>8</b>
<b>4. Perda de efetividade na execução das ações finalísticas em virtude do histórico baixo desempenho orçamentário-financeiro, inclusive no exercício de 2019</b>	<b>10</b>
<b>5. Realização de aditivos contratuais com acréscimo de serviços superiores aos limites da Lei nº 8.666/1993.</b>	<b>20</b>
<b>6. Continuidade de estabelecimento de indicadores insuficientes e inadequados para aferir o desempenho institucional do DNOCS, falhas no planejamento, monitoramento, pactuação e realização de metas e indicadores de desempenho, impactando a observação e correção das ações das áreas finalísticas.</b>	<b>21</b>
<b>7. Redução de 35% do quantitativo de servidores nos últimos cinco anos, impactando a consecução de atribuições regimentais estabelecidas para a Autarquia.</b>	<b>30</b>
<b>8. Inconsistências relacionadas à folha de pagamento da Autarquia, estimando-se o impacto financeiro de R\$ 1.324.545,45 no exercício de 2019.</b>	<b>39</b>
<b>9. Descumprimento ao estabelecido na IN-TCU nº 78/2018, quanto ao cadastramento de atos no Sistema e-Pessoal ou da respectiva disponibilização à CGU.</b>	<b>53</b>
<b>10. Desconhecimento, pela Autarquia, de situações de acumulação de cargos, empregos ou funções públicas por servidores ativos e inativos, bem como das respectivas remunerações extraSIAPE visando ao cálculo do teto constitucional.</b>	<b>55</b>
<b>11. Prosseguimento do Convite 01/2019-CEST-PB sem cumprir os requisitos estabelecidos no § 7º, do art. 22, da Lei 8.666/1993, e com evidências de restrição ao caráter competitivo da licitação, caracterizado pela delonga da entrega e elaboração deficiente do projeto básico, impactando a aquisição da tubulação, conexões e válvulas de ferro fundido, objeto do Pregão Eletrônico 02/2019-CEST-PB, e, as obras de construção da 1ª etapa do Sistema Adutor do Piancó no Estado da Paraíba, objeto da Concorrência nº 01/2020.</b>	<b>62</b>

<b>12. Falhas técnicas graves na elaboração do edital do Pregão Eletrônico nº 2/2019 e severo risco de tornar a aquisição mais onerosa por conta de possível reajustamento dos preços contratados em razão de indefinição no cronograma de entrega.</b>	<b>66</b>
<b>13. Prática de ato de gestão antieconômica ante a contratação de serviços de limpeza e conservação com sobre dimensionamento de pessoal, ocasionando gasto excessivo de R\$ 355.782,69 no exercício de 2019.</b>	<b>69</b>
<b>14. Ocorrência de desvio de função na contratação de empresa para prestação de serviços de apoio ante o emprego dos terceirizados para executar tarefas distintas das previstas no termo de referência do contrato.</b>	<b>72</b>
<b>15. Concentração excessiva de atribuições a servidor incumbido de fiscalização de contratos que ensejam falhas no exercício efetivo da atividade.</b>	<b>75</b>
<b>16. Adesão à Ata de Registro de Preços nº 03/2018 da CODEVASF 3ª S.R, sem planejamento e fundamentação consistentes, tendo em vista a ausência de prévia definição das reais necessidades da CEST-BA e de demonstração da economicidade da opção escolhida.</b>	<b>75</b>
<b>17. Adesão à Ata de Registro de Preços nº 33/2018-CODEVASF 5ª SR sem planejamento e fundamentação consistentes, tendo em vista a ausência de prévia definição das reais necessidades da CEST-BA e de demonstração da economicidade da opção escolhida.</b>	<b>80</b>
<b>18. Descumprimento do princípio da segregação de funções no processo de contratação dos serviços de recuperação e manutenção de estradas vicinais pela CEST-BA.</b>	<b>82</b>
<b>19. Utilização de preços unitários e quantidades distintos dos previstos no Edital de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 33/2018-CODEVASF 5ª SR, podendo gerar pagamento irregular de R\$ 23.647,75.</b>	<b>83</b>
<b>20. Execução de serviços de recuperação e manutenção de estradas vicinais em desacordo com a especificação contratada, gerando prejuízo de R\$ 834.752,93 até a segunda medição contratual.</b>	<b>87</b>
<b>21. Falha grave na gestão e fiscalização do Contrato nº 19/2017, cuja execução se dá com atrasos sistemáticos no pagamento das obrigações trabalhistas e previdenciárias dos terceirizados por parte da empresa contratada.</b>	<b>93</b>
<b>22. Existência de déficit de R\$ 89.173,32 na constituição da provisão para depósito na conta vinculada, e incompatibilidade de R\$ 28.124,26 entre o saldo financeiro dos cálculos apresentados pelo DNOCS, em relação ao registrado pela instituição financeira em 31.12.2019.</b>	<b>98</b>
<b>23. Falta de renovação dos uniformes dos vigilantes e ausência de item de armamento estabelecido no contrato, para os quais incide um custo anual de R\$ 25.344,00.</b>	<b>101</b>

<b>24. Existência de postos de vigilância em imóveis abandonados e deteriorados, sem bens patrimoniais, ao custo anual de R\$ 435.165,16, os quais poderiam ser substituídos por outros tipos de monitoramento.</b>	<b>103</b>
<b>25. Certificação das faturas da empresa contratada sem emissão de relatório circunstanciado ou informações mais detalhadas sobre os documentos apresentados pela empresa contratada; falta de designação dos substitutos dos fiscais e do gestor do contrato.</b>	<b>107</b>
<b>26. Excesso de gasto com vigilância tendo em vista ocupação desordenada de imóvel localizado no Bairro do Pici.</b>	<b>108</b>
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>111</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>127</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
<b>I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA</b>	<b>131</b>
<b>II – Relatório de Auditoria nº 201900836 – Barragem de Fronteiras.</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>



# INTRODUÇÃO

O presente relatório trata dos resultados da auditoria anual de contas do DNOCS para o exercício de 2019, em atendimento à Decisão Normativa TCU 180, de 11.12.2019, observados os parâmetros definidos na Instrução Normativa TCU 63, de 01.09.2010.

Os trabalhos foram realizados no período de 08.05.2020, com a expedição do ofício de comunicação do início dos trabalhos, até 23.10.2020, quando se encerrou a fase de análise e aplicação dos testes de auditoria estabelecidos na Matriz de Planejamento dos exames.

Com efeito, é imperioso deixar ressaltado que a execução desta auditoria se deu totalmente no contexto das medidas adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia provocada pelo Novo Coronavírus (COVID-19), de que trata a Lei 13.979, de 06.02.2020, especialmente o distanciamento social.

Destarte, apenas quando se mostraram absolutamente necessários foram empregados testes de auditoria de maneira presencial em instalações do DNOCS, respeitados os protocolos de segurança. Deste modo, as interações, exames e análises se deram predominantemente à distância por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação.

Essa mudança brusca de paradigma provocada por um fator exógeno às partes interessadas trouxe alguns prejuízos para o bom andamento dos trabalhos, especialmente no não cumprimento sistemático de prazos para atendimento a diligências formuladas para entrega de documentos e apresentação de informações, com natural impacto no cronograma estabelecido para conclusão da auditoria. Saliente-se, contudo, que esses percalços foram considerados perfeitamente compreensíveis no novo cenário provocado pela pandemia.

De acordo com o escopo de auditoria firmado com o TCU, foram avaliados os seguintes aspectos estabelecidos no Anexo II da Decisão Normativa TCU 180/2019:

- I) avaliação da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças;
- II) avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão;
- III) avaliação dos indicadores instituídos pela UPC;
- IV) avaliação da gestão de pessoas; e
- V) avaliação da gestão de compras e contratações.

Ante o exposto, a execução da auditoria balizou-se na coleta e análise de dados e informações apresentados pela autarquia, os quais foram submetidos a testes de controle e procedimentos substantivos voltados ao objetivo de responder as seguintes questões de auditoria definidas na Matriz de Planejamento do trabalho:

1 - as peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010 estão em conformidade com a DN TCU 178/2019 e com as orientações do sistema e-Contas?

2 - a execução física e financeira das ações da LOA vinculadas a programas temáticos estão contribuindo para o alcance dos objetivos estabelecidos no PPA como de responsabilidade da UPC auditada?

3 - os indicadores instituídos pelo DNOCS para aferir o desempenho da Política de Governo são adequados e aderentes ao PEI 2017-2020?

4 - a força de trabalho existente atende às necessidades do órgão?

5 - houve observância à legislação aplicável à remuneração de pessoal, bem como sobre concessão de aposentadorias e pensões?

6 - os controles internos instituídos pelo DNOCS são suficientes e eficazes para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos?

7 - as aquisições de bens e contratações de serviços e obras de engenharia foram realizadas em conformidade com a legislação de regência?

8 - a execução do objeto está de acordo com as disposições do contrato, edital e termo de referência/projeto básico?

Impende ressaltar que para melhor formação da convicção a fim expressar opinião fundamentada e consistente a respeito da gestão no período de 01.01.2019 a 31.12.2019, foram levados em conta atos e fatos ocorridos fora do período em tela, que, de per si, naturalmente não têm o condão de macular as contas sob exame.

Nesse diapasão, por guardar correlação com o escopo aprovado para esta auditoria anual de contas, anexou-se o Relatório 201900836, que trata de resultado de auditoria de acompanhamento da gestão do DNOCS executada em 2019, a qual teve por objeto o Contrato nº 25/2014, relativo às obras de implantação da Barragem Fronteiras no município de Crateús/CE.

O aludido contrato decorreu do RDC Presencial nº 01/2013, vencido pelo Consórcio Barragem Fronteiras, CNPJ 19.509.495/0001-07, com o valor de R\$ 170.994.759,24 (desconto de 0,21% em relação ao preço de referência da Administração).

O Consórcio é constituído pelas empresas Galvão Engenharia S.A., CNPJ 01.340.937/0001-79, e EIT Construções S.A., CNPJ 13.424.192/0001-05.

O trabalho realizado teve por objetivo avaliar possíveis inconsistências técnicas no projeto, na obra e na gestão do empreendimento.

Conquanto o trabalho tenha apontado irregularidades graves, notadamente no que diz respeito ao cronograma inicialmente pactuado e ao sobrepreço apurado de R\$ 15.280.895,13, que pode vir a se tornar prejuízo efetivo ao erário caso a gestão do DNOCS não realize as medidas cabíveis, tais irregularidades decorreram de atos de gestão praticados fora do período de escopo desta auditoria anual de contas.

Esclareça-se ainda que todas as recomendações exaradas encontram-se sob monitoramento da CGU, em sede de plano de providências a cargo do DNOCS.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. Avaliação da Conformidade das Peças

Verificou-se que as peças que compõem a prestação de contas do DNOCS alusiva ao exercício de 2019, que foram inseridas no Sistema e-Contas no prazo definido pela Decisão Normativa TCU 182/2020, estão com seus conteúdos, em linhas gerais, adequados aos parâmetros definidos na Decisão Normativa TCU 178/2019 e na Portaria TCU 378/2019, observadas as ressalvas mencionadas no bojo deste Relatório.

Ressalte-se que a Autarquia optou por não informar os substitutos de seus dirigentes no Rol de Responsáveis, tendo em vista que os períodos de substituição foram inferiores a 15 dias ininterruptos, seguindo entendimento contido no Acórdão TCU 2.854/2008 - Plenário.

## 2. Acórdão - TCU com determinação de acompanhamento pela CGU.

O TCU proferiu, no decorrer dos exercícios de 2018 e 2019, dois acórdãos dirigidos ao DNOCS em que houve deliberação expressa para exame e acompanhamento de recomendações pela CGU.

No item 1.11. do Acórdão 8.905/2018 - TCU - 1ª Câmara, o Tribunal requisitou à CGU que avaliasse a recomendação constante do subitem 1.8.1 do Acórdão 3.836/2017-TCU-1ª Câmara.

No subitem 1.8.1 do Acórdão 3.836/2017-TCU-1ª Câmara, a Corte de Contas recomendou ao DNOCS que buscasse alternativas para concluir o mapeamento dos macroprocessos finalísticos e de apoio, como pressuposto para a implantação de sistema de gestão de riscos da instituição.

Quanto a este item, verificou-se que o Relatório de Gestão traz informações que sinalizam a adoção de medidas com vistas ao atendimento da recomendação do TCU, ainda que no final do exercício 2019, com a criação do NUGOV, que possui, dentre as atribuições previstas na Portaria DG n.º 512, de 11.12.2019, o que segue:

IV - atuar como coordenador na identificação e mapeamento dos processos das atividades principais e acessórias da instituição, coordenando a implementação da melhoria e formulação de indicadores de desempenho desses processos, instituição de controles internos e identificação de riscos.

Embora o NUGOV tenha dado início ao mapeamento dos macroprocessos de contratações e aquisições e de transferências voluntárias, registre-se o ritmo lento dos trabalhos em razão de estar sendo executado por um único servidor, que possui outras atribuições concorrentes.

A outra deliberação diz respeito ao item 9.6 do Acórdão 1.941/2019 - TCU – Plenário, que solicitou à CGU avaliar a conveniência e oportunidade de proceder a verificação da regularidade da execução do Contrato DNOCS 19/2017, firmado com a empresa WN Serviços de Vigilância Armada Eireli-ME, CNPJ nº 09.596.888/0001-41, fruto de adesão à Ata de Registro de Preços 001/2017-CDC.

O referido contrato foi incluído para exames nesta auditoria anual de contas, cujos resultados se encontram abordados em tópicos específicos deste Relatório.

### **3. Abordagem dos gastos com investimentos sob a ótica do Plano Estratégico PEI 2017 – 2019 do DNOCS**

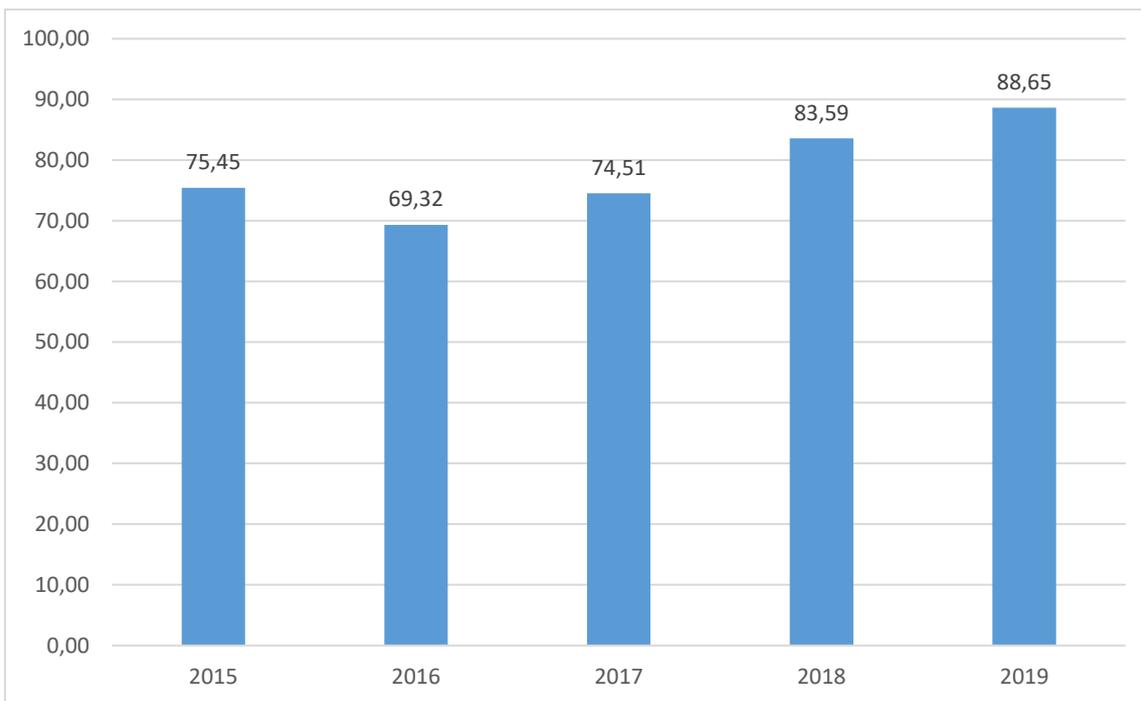
De acordo com o PEI 2017 – 2020, o DNOCS tem como missão institucional “Promover a adequada convivência com a seca por meio da implantação de infraestrutura, do aproveitamento e da gestão integrada de recursos hídricos, assegurando o desenvolvimento socioeconômico de áreas suscetíveis à escassez hídrica”.

Dentre as ações que foram definidas nas diretrizes estratégicas do aludido PEI, a ação “Construir e Implantar obras de infraestruturas hídricas” destaca-se dentro do Programa Temático de Incremento da Disponibilidade Hídrica, do Objetivo Estratégico: “Impulsionar o desenvolvimento socioeconômico de áreas suscetíveis à escassez hídrica”.

Para o exercício de 2019, 78,3% dos recursos orçamentários disponibilizados para investimento destinaram-se a atender projetos relacionados a essa ação estratégica.

No entanto, a maior parte dos recursos alocados nessas ações é inscrita ano a ano em restos a pagar não processados, conforme mostra o gráfico abaixo, devido aos desembolsos não ocorrerem de forma contínua e em consonância com os cronogramas físico-financeiros dos contratos, por conta, principalmente, de problemas técnicos e de logística, entre outras razões, ocasionando prorrogações e paralisações das avenças, consoante se verificou na análise de 23 (vinte e três) contratos referentes a oito grandes projetos do DNOCS, que serão abordados neste relatório:

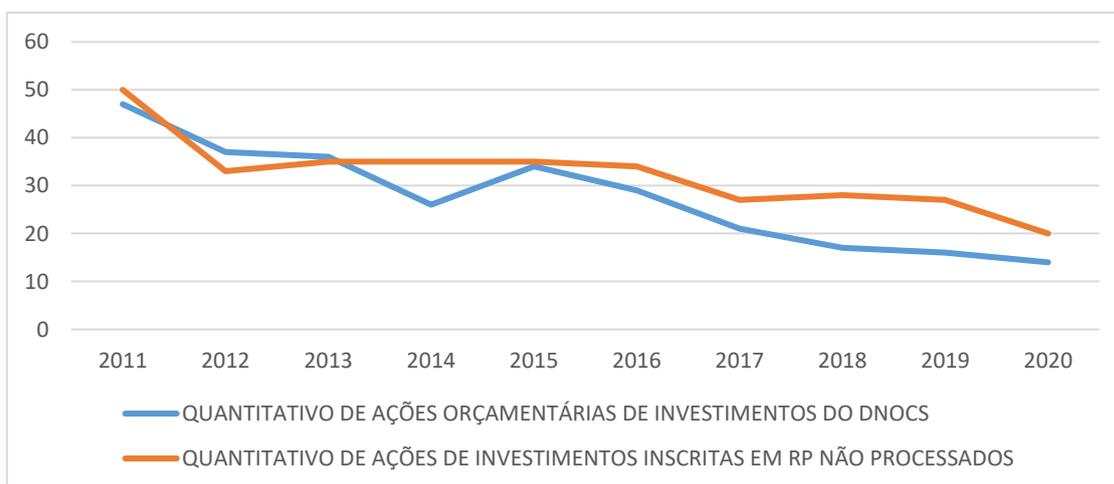
**Figura 1 - % Resto a Pagar Não Processados / Despesas Empenhadas**



Fonte: Tesouro Gerencial.

Importante mencionar que, nos últimos 10 (dez) anos, observou-se uma queda no número de ações finalísticas da entidade, conforme se verifica no gráfico abaixo, visto que, enquanto em 2011 havia 47 (quarenta e sete) ações orçamentárias, no orçamento de 2019 foram contempladas apenas dezesseis:

**Figura 2 – Quantidade de Ações Orçamentárias de Investimento X Quantidade de Ações Inscritas em RP Não Processados**



Fonte: Tesouro Gerencial.

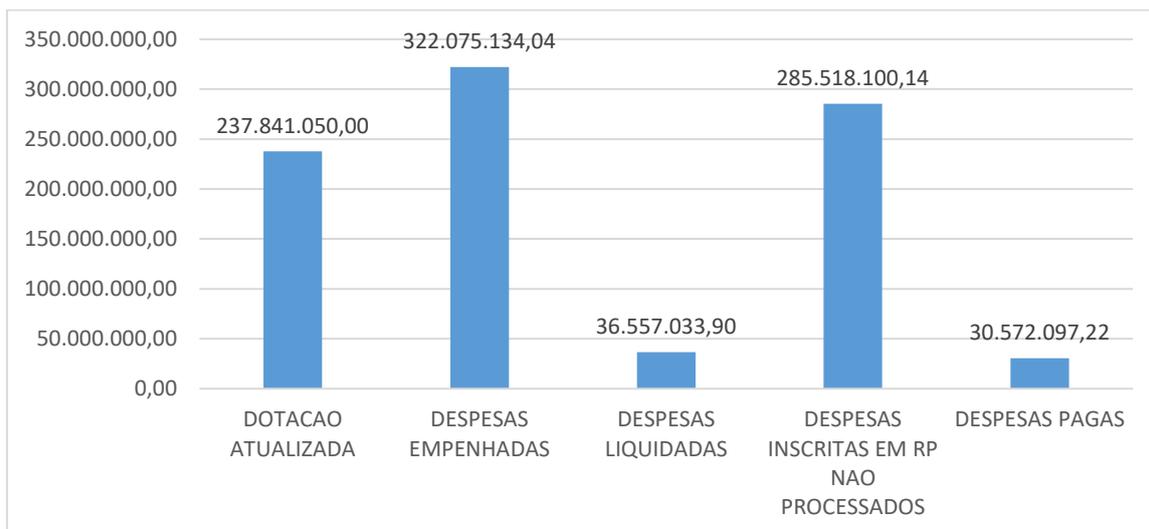
Ainda de acordo com o mesmo gráfico, a partir de 2013 o número de ações inscritas em restos a pagar não processados ultrapassou o quantitativo de ações orçamentárias.

Destaca-se que houve uma queda ao longo desse mesmo período nas dotações orçamentárias, visto que, enquanto em 2012 foram destinados R\$ 566,2 milhões para as despesas de investimento, em 2019 foram orçados R\$ 237,8 milhões.

#### 4. Perda de efetividade na execução das ações finalísticas em virtude do histórico baixo desempenho orçamentário-financeiro, inclusive no exercício de 2019

Em 2019, do total de despesas de investimento empenhadas, apenas 11,4% foram liquidadas, conforme se depreende do quadro abaixo:

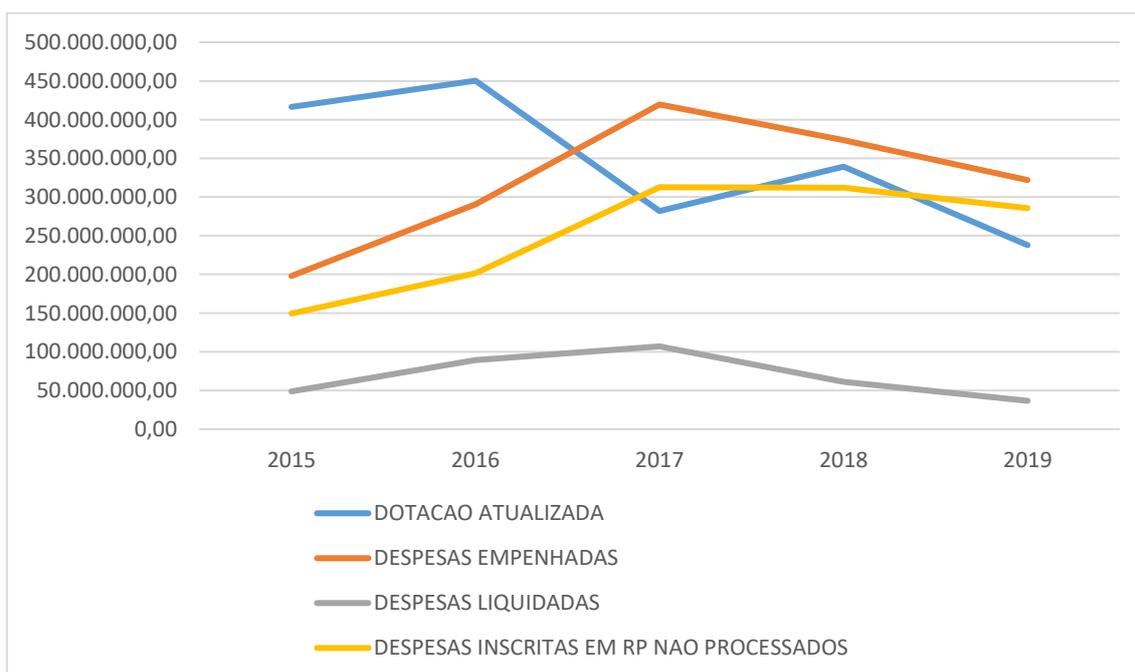
**Figura 3 – Execução Despesas de Investimento com Destaque em 2019**



Fonte: Tesouro Gerencial.

Esse baixo desempenho mostrou-se recorrente nos últimos 05 (cinco) anos, como mostra o gráfico a seguir:

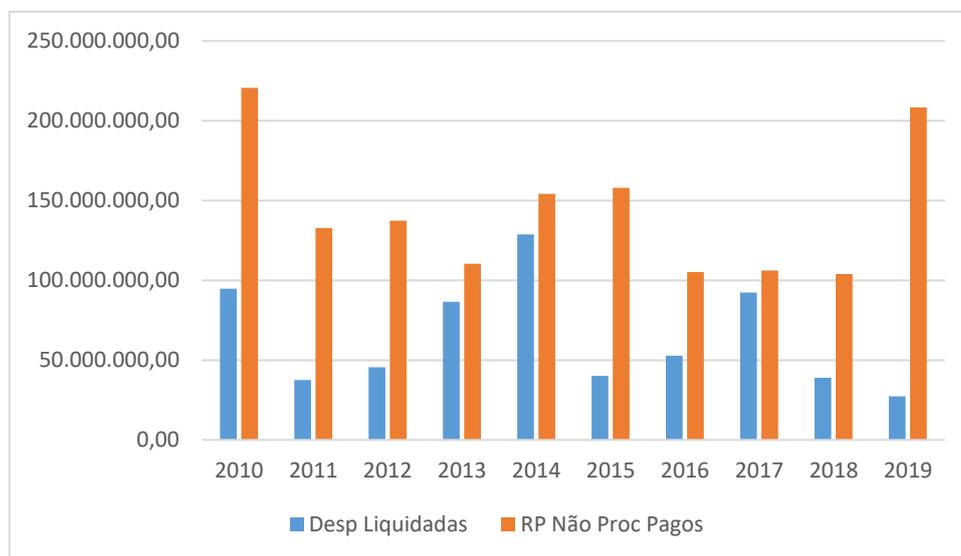
**Figura 4 – Evolução da Execução das Despesas de Investimentos nos Últimos Cinco Exercícios Financeiros**



Fonte: Tesouro Gerencial.

Tal fenômeno que se constata na execução orçamentário-financeira dos investimentos da Entidade, no qual grande parte da realização das obras de engenharia advém de despesas de exercícios anteriores, já vem acontecendo há algum tempo, conforme mostra o gráfico a seguir:

**Figura 5 – Despesas Liquidadas X Restos a Pagar Não Processados Pagos**

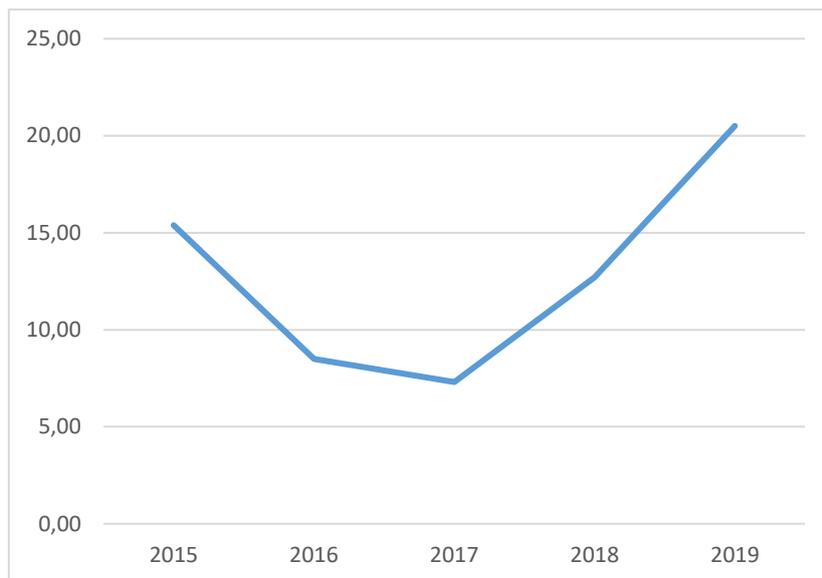


Fonte: Tesouro Gerencial.

Pelas informações que constam no gráfico acima, conclui-se que a maior parte das ações orçamentárias não executa seus recursos dentro do exercício inicialmente contemplado, visto que o pagamento de restos a pagar não processados nos últimos 10 (dez) anos foi maior que a liquidação das despesas dentro do respectivo exercício financeiro, com destaque para o ano de 2019, no qual as despesas de investimento liquidadas foram cerca de 8 (oito) vezes menor que o pagamento de restos a pagar não processados no exercício.

Nesse tocante, ao se fazer um comparativo do desempenho entre os grupos de despesas nos últimos 5 (cinco) anos, até o ano de 2017 verifica-se que havia uma tendência de queda no montante de gastos com pessoal e outras despesas correntes em relação aos gastos com investimentos, porém, a partir de 2018 a curva se inverteu, chegando a mais de 20 (vinte) vezes em 2019, conforme apresentado no gráfico e quadro abaixo:

**Figura 6 – Relação entre Despesas Liquidadas de Pessoal e Outras Despesas Correntes / Gastos com Investimentos nos Últimos Cinco Anos**



Fonte: Tesouro Gerencial.

#### Quadro 1 – Liquidação das Despesas nos últimos 5 (cinco) anos

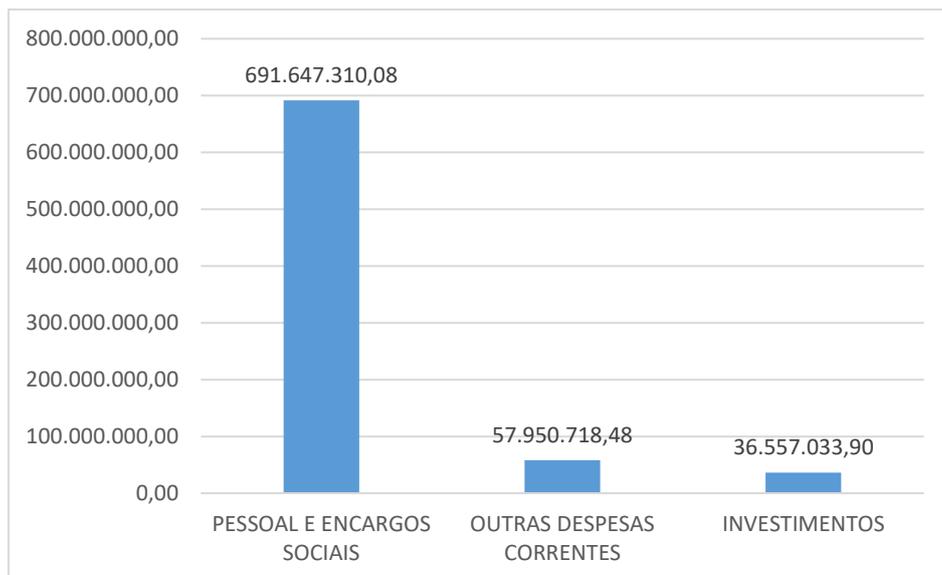
ANO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS + OUTRAS DESP CORRENTES (R\$) (A)	INVESTIMENTOS (R\$) (B)	RELAÇÃO (A)/(B)
2015	747.777.244,18	48.585.577,40	15,39
2016	757.886.712,79	89.143.790,71	8,50
2017	781.332.795,86	106.947.175,57	7,31
2018	779.068.053,99	61.311.673,04	12,71
2019	749.598.028,56	36.557.033,90	20,50

Fonte: Tesouro Gerencial

De acordo com o Relatório de Gestão de 2019, p. 65, o DNOCS possui 983 servidores, sendo 937 da Entidade, e os demais por outras formas de vinculação, enquanto há 3.711 aposentados e 6.959 pensionistas. O elevado custo com despesas de pessoal recai principalmente sobre o pessoal inativo.

De um total de R\$ 786,2 milhões liquidados em 2019, 95,3% foram com despesas de pessoal e outras despesas correntes, e o restante com investimentos, conforme mostra o gráfico a seguir:

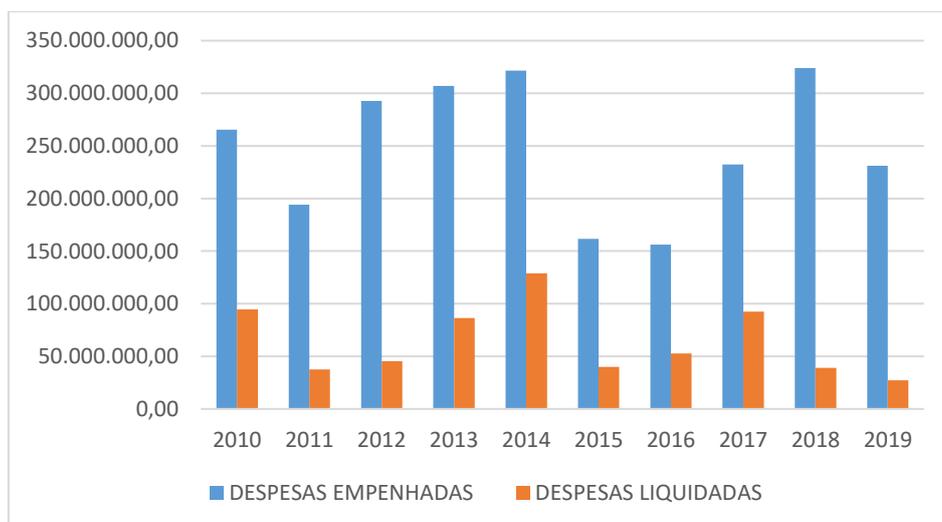
#### Figura 7 – Despesas Liquidadas por Grupo de Despesas 2019



Fonte: Tesouro Gerencial.

Já em relação à liquidação das despesas empenhadas de investimento, observa-se que há uma dificuldade histórica muito grande em executar os recursos disponibilizados dentro do exercício, como mostra o gráfico Empenho x Liquidação a seguir, que traz uma série decenal:

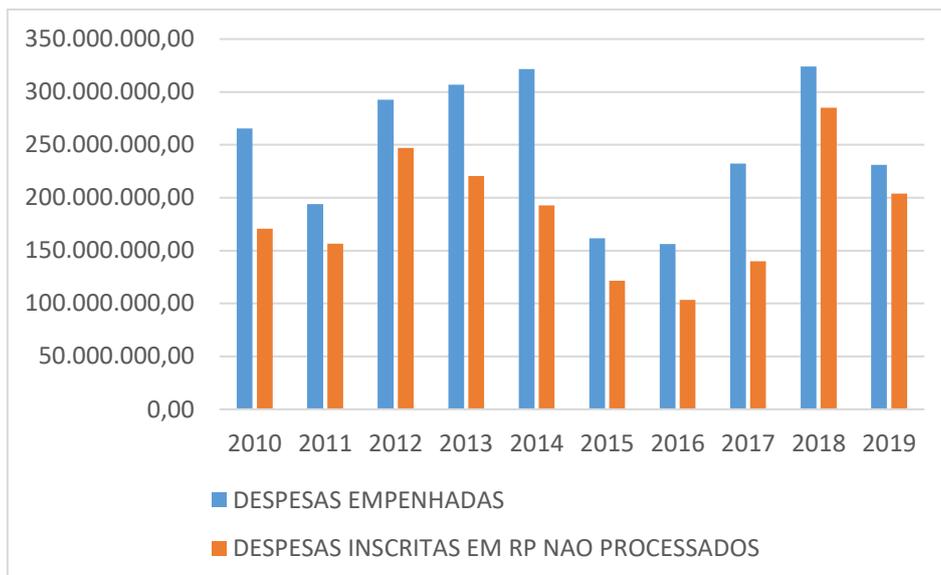
**Figura 8 – Empenho X Liquidação**



Fonte: Tesouro Gerencial.

Como corolário disso, gera-se o já mencionado grande quantitativo de despesas inscritas em restos a pagar não processados, conforme se verifica no gráfico “Empenho x Despesas Inscritas em Resto a Pagar Não Processados” a seguir:

**Figura 9 – Empenho X Despesas Inscritas em Restos a Pagar Não Processados**



Fonte: Tesouro Gerencial.

Repise-se que a conjugação desses dois aspectos (baixo desempenho e elevado saldo inscrito de Restos a Pagar Não Processados) gera um custo social muito elevado em razão da demora na entrega dos empreendimentos para a sociedade.

Além disso, gera-se também um custo financeiro expressivo pelo encarecimento do preço final das obras. Recursos que poderiam ser alocados em outros empreendimentos são remanejados para o pagamento de reajustes contratuais.

A título ilustrativo, da análise de 23 (vinte e três) contratos das ações finalísticas da Tabela Dados Financeiros do Contrato, que se encontram em andamento ou paralisados, verificou-se um gasto total de R\$ 313.838.363,29 somente com reajuste contratual, conforme abaixo.

**Tabela 1 – Dados Financeiros dos Contratos**

Projeto	Nº Contrato	Valor Inicial (R\$)	Valor Inicial + Aditivos (R\$)	Reajuste (R\$)	Duração Inicial (Mês)	Duração Atual (Mês)
1N64	14/2014	179.940.000,00	187.132.893,22	14.805.370,36	24	75
1N64	03/2014	88.543.260,19	97.396.995,87	(*)	30	78
1O21	44/2002	146.901.562,80	146.645.664,02	52.527.330,17	36	-
1O21	25/2013	58.884.061,28	77.896.639,94	59.806.313,37	12	89
1O21	27/2014	5.539.985,92	6.861.405,40	655.621,81	14	77
11AA	31/2014	11.389.198,92	12.146.879,41	1.341.872,55	36	72
11AA	25/2014	170.994.759,24	176.983.815,76	14.401.081,89	40	80
11AA	38/2018	623.136,14	623.136,14	-	11	24
11AA	23/2019	692.800,00	692.800,00	-	10	20
100N	21/2012	242.791.595,13	242.144.425,95	11.892.862,45	30	130

100N	38/2011	10.449.475,51	12.767.111,40	975.815,03	36	85
14LA	02/2013	31.450.773,24	50.441.776,47	7.437.199,66	12	71
14LA	03/2016	1.889.700,84	2.696.534,95	129.267,08	10	30
14LA	03/2013	2.082.567,75	2.900.441,38	304.381,36	12	31
1012	46/2002	102.934.625,84	106.626.916,62	79.917.225,57	36	182
1012	10/2014	4.854.686,31	4.854.686,31	177.291,1	12	38
1025	16/2014	2.071.842,48	3.171.213,54	59.687,65	06	53
1025	25/2011	13.697.466,88	16.923.292,19	1.928.896,99	12	121
1025	13/2014	2.371.400,00	2.371.400,00	-	12	20
1028	25/2008	10.368.942,96	11.120.587,87	1.038.852,56	48	-
1028	47/2002	143.599.650,00	101.672.183,61	66.439.293,69	48	-
1028	31/2011	3.171.000,00	3.502.546,25	-	06	-
1028	32/2011	16.979.999,02	16.979.999,02	-	12	36
<b>TOTAL</b>		<b>1.252.222.490,45</b>	<b>1.284.553.345,32</b>	<b>313.838.363,29</b>		

Fonte: Relatório Técnico do Contrato – RTC fornecido pela entidade.

(\*) Dados não disponibilizados.

Todos esses contratos inicialmente apresentavam duração entre seis e 48 (quarenta e oito) meses, porém nenhum deles foi executado conforme o cronograma físico-financeiro previsto, tendo alguns duração de execução total de mais de dez vezes acima da inicialmente planejada, fato este que ocasionou esse elevado custo financeiro de reajustes contratuais.

Ademais, quinze deles tiveram acréscimo financeiro total de R\$ 75.161.389,22 em seu custo final, por meio de aditivos de valor, tendo como causa, conforme os pareceres técnicos de solicitação dos aditivos, problemas de ordem técnica, tais como: (i) adequações de projeto não previstas inicialmente; (ii) ajustes nos projetos básicos devido a erros e/ou falhas; (iii) acréscimos de serviços de visitas técnicas de inspeção e de consultoria; (iv) acréscimos de serviços não previstos inicialmente, porém necessários devido à ausência de estudos geológicos; (v) acréscimos de serviços devido à manutenção dos custos de administração dos canteiros de obras; e (vi) prorrogações dos contratos de supervisão das obras.

Também se verificou que a causa mais recorrente desses aditivos foi devido à demora nas desapropriações das áreas atingidas e na realização dos trabalhos de reassentamento das famílias afetadas pelo empreendimento, conforme descrito com mais detalhe na amostra apresentada no quadro abaixo:

#### Quadro 2 - Motivações dos Aditivos Contratuais

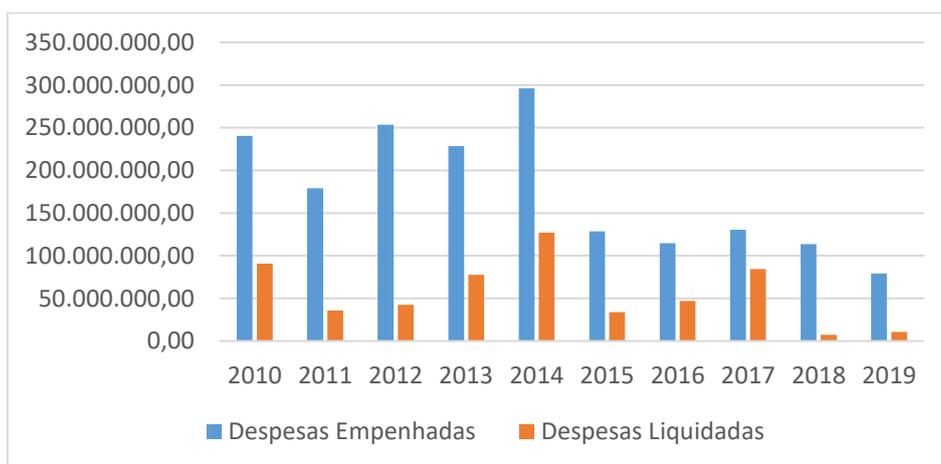
Contrato 25/2013 – 3º Termo Aditivo (1021- Tabuleiros Litorâneos)
Motivação: atraso na regularização fundiária e otimização de projeto elétrico, por exigências da concessionária local.
Contrato 38/2018 – 1º Termo Aditivo (11AA - Barragem Fronteira)

Motivação: indefinição do número de famílias a serem reassentadas, providencia que, segundo a contratada, cabe ao DNOCS através do processo de cadastramento dos moradores afetados.
Contrato 02/2013 – 14º Termo Aditivo (14LA - Barragem Ingazeira)
Motivação: atrasos nos pagamentos das indenizações das propriedades existentes na bacia hidráulica, e como consequência, o Consórcio responsável ficou impossibilitado de execução do desmatamento em alguns lotes presentes na bacia hidráulica
Contrato 25/2008 – 2º Termo Aditivo (1028 - Perímetro Platôs de Guadalupe)
Motivação: atraso no fornecimento dos equipamentos por parte do DNOCS.
Contrato 25/2011 – 3º Termo Aditivo (1025 - Perímetro Araras Norte)
Motivação: atraso ocorrido no processo licitatório para aquisição dos tubos de PVC, da rede de distribuição; processo licitatório para aquisição dos equipamentos elétricos do Projeto ainda não foi deflagrado.
Contrato 47/2002 – 5º Termo Aditivo (1028 - Perímetro Platôs de Guadalupe)
Motivação: o contrato atual não reflete a realidade atual da obra que sofreu, em seu projeto original, diversas revisões com variações no quantitativo da planilha de preços e quantidades contratada. Estas variações devem-se, principalmente, às revisões no projeto contratado, visando à correção de distorções entre o projeto e a situação encontrada na obra.
Contrato 44/2002 – 8º Termo Aditivo (1021- Tabuleiros Litorâneos)
Motivação: resolução das seguintes pendências por parte do DNOCS: regularização fundiária das áreas para implantação do projeto/regularização dos lotes junto ao INCRA e licitação dos lotes; definição sobre a área de reserva legal do projeto que não se encontra averbada, sob pena da licença de desmatamento não ser renovada; reassentamento das casas na área de intervenção do projeto.

Fonte: Processos disponibilizados pela Entidade.

Com efeito, pelo gráfico abaixo, fazendo-se um recorte para as ações do PAC, verifica-se que estas tiveram um baixo desempenho em sua execução nos últimos 10 (dez) anos, com destaque para 2018 e 2019, com apenas 6,4% e 13,6%, respectivamente, de liquidação das despesas empenhadas no exercício:

**Figura 10 – Empenho X Liquidação PAC**

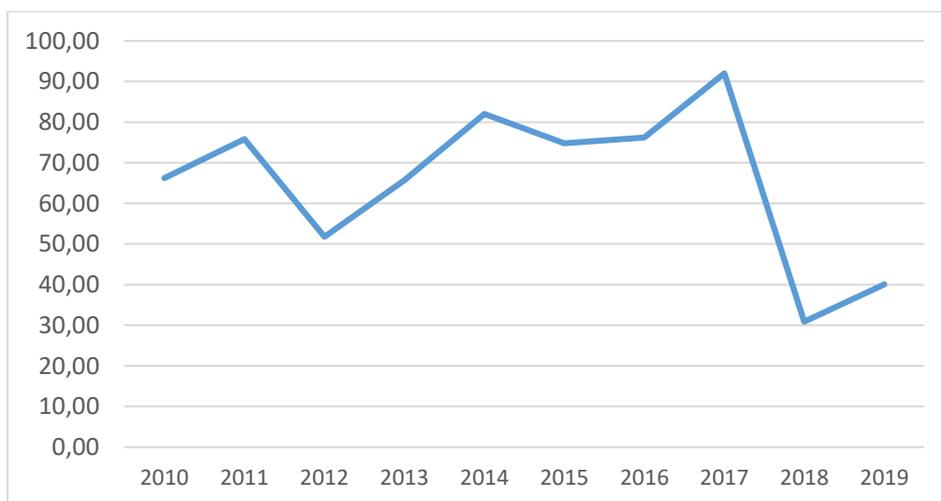


Fonte: Tesouro Gerencial.

De acordo com o Relatório de Gestão de 2019, p. 63, que, ao tratar da Gestão Orçamentária e Financeira da Entidade, afirma que a liberação tardia dos créditos prejudicam a execução das despesas previstas, verificou-se que tal afirmativa precisa ser considerada com cautela, visto que não condiz com a realidade dos últimos 10 (dez)

anos, uma vez que grande parte dos recursos foi liberada nos 3 (três) primeiros trimestres de cada exercício, conforme demonstrado no gráfico abaixo, ficando abaixo de 50% apenas no biênio 2018-19:

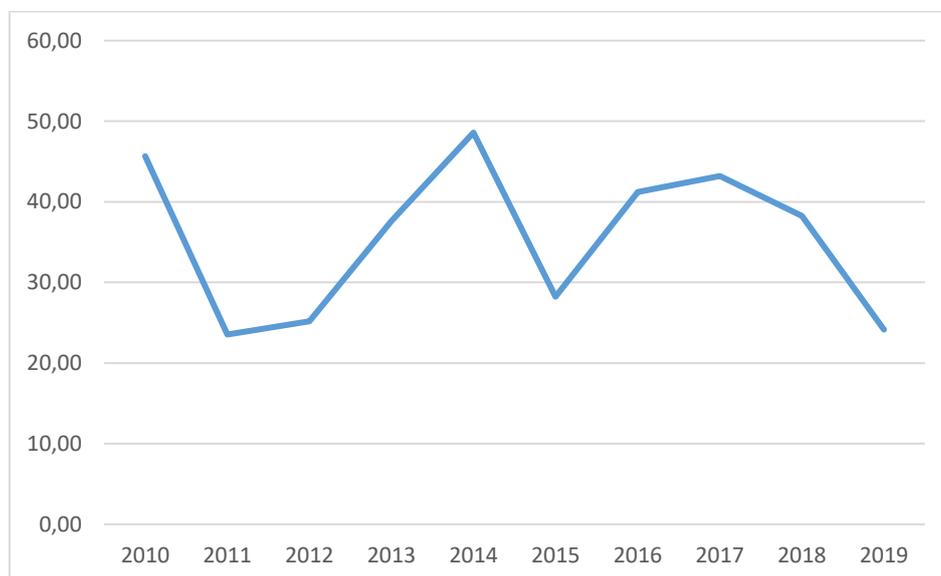
**Figura 11 – Empenho (Período Jan-Set) X Empenho Total**



Fonte: Tesouro Gerencial.

Em contraponto, a liquidação desses empenhos dentro do mesmo período, ao longo dos últimos 10 (dez) anos, mostrou desempenho inferior a 50%, com destaque para os anos de 2011, 2012, 2015 e 2019, que sequer chegaram a 30%, vide gráfico Liquidação x Empenhos (período Jan-Set):

**Figura 12 – Liquidação X Empenho (Período Jan-Set)**



Fonte: Tesouro Gerencial.

Apresenta-se, a seguir, uma análise orçamentário-financeira de 08 (oito) ações finalísticas da Entidade, que até o exercício de 2019 ainda não haviam sido finalizadas.

As tabelas abaixo mostram a execução orçamentário-financeira de 2019 e de Restos a Pagar não Processados dessas ações finalísticas:

**Tabela 2 – Execução orçamentário-financeira de 2019**

Projeto	Dotação	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Inscritas em RP Não Proc
1N64 - Sistema Adutor do Pajeú	1.064.500,00	1.049.633,51	26.133,51	1.023.500,00
1O21 - Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos	-	-	-	-
11AA - Barragem Fronteira	67.157.992,00	67.087.559,35	8.348.372,76	58.739.186,59
100N - Perímetro de Irrigação Santa Cruz 1ª Etapa	-	-	-	-
14LA - Barragem Ingazeira	1.003.000,00	1.003.000,00	86.843,57	196.156,43
1O12 - Perímetro de Irrigação Baixo Acaraú 2ª Etapa	-	-	-	-
1O25 - Perímetro de Irrigação Araras Norte 2ª Etapa	-	-	-	-
1O28 - Perímetro de Irrigação Platôs de Guadalupe	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>69.225.492,00</b>	<b>69.140.192,86</b>	<b>8.461.349,84</b>	<b>59.958.843,02</b>

Fonte: Tesouro Gerencial.

**Tabela 3 – Execução de Restos a Pagar não Processados no exercício de 2019.**

Projeto	RP Não Proc Inscritos	RP Não Proc Reinscritos	RP não Proc Cancelados	RP Não Proc Pagos	RP Não Proc a Pagar
1N64	15.551.732,00	4.095.082,57	399.704,45	3.972.746,38	15.274.363,74
11AA	55.460.973,39	1.011.963,50	35.850,53	38.076.563,39	18.360.522,97
100N	-	8.921.014,29	8.921.014,29	-	-
14LA	1.555.886,92	2.505.853,89	1.549.941,57	2.205.323,01	306.476,23
1O12	-	3.272.617,07	3.046.166,78	-	266.450,29
1O21	-	20.742.213,04	43.425,52	20.698.787,52	-
1O25	-	4.143.757,46	4.143.757,46	-	-
1O28	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>72.568.592,31</b>	<b>44.692.501,82</b>	<b>18.139.860,60</b>	<b>64.953.420,30</b>	<b>34.207.813,23</b>

Fonte: Tesouro Gerencial.

Verifica-se que apenas 03 (três) projetos, dos 8 (oito) analisados, foram contemplados com recursos orçamentários em 2019.

Do valor total alocado no orçamento de 2019 para esses 03 (três) projetos, 86,6% foram inscritos em restos a pagar não processados, o que indica o baixo desempenho da liquidação das despesas empenhadas, em relação ao orçamento em comento, o que confirma o fenômeno já comentado, de que, ano a ano, as ações finalísticas estão sendo executadas com despesas de recursos anteriores.

Ainda, conforme se depreende da Tabela – Execução de Restos a Pagar não Processados no exercício de 2019, as ações 11AA e 1O21 tiveram uma execução considerável com recursos de orçamentos de exercícios anteriores devido ao montante de restos a pagar

não processados pagos ao longo do exercício, sendo que a segunda não foi contemplada com recursos orçamentários no exercício de 2019.

Para as demais ações orçamentárias, pode-se concluir que se encontram paralisadas, visto que não tiveram execução no orçamento de 2019, nem de despesas de exercícios anteriores.

Em relação ao desempenho orçamentário-financeiro dos projetos aqui relatados, no período de 2008-19, seguem tabelas que demonstram a baixa performance da execução desses recursos dentro de cada um dos exercícios financeiros previstos, visto que há um quantitativo elevado de inscrição de RP não processados:

**Tabela 4 – Execução Orçamentário-financeira por projeto**

Projeto	Período (*)	Dotação Atualizada (R\$) (A)	Despesas Empenhadas (R\$) (B)	Despesas Liquidadas (R\$) (C)	RP não Processados Pagos (R\$) (D)	Total (R\$) (C)+(D)
1N64	2008/2019	604.017.822,00	451.848.147,02	150.325.842,43	270.358.065,93	<b>420.683.908,36</b>
1O21	2008/2016	502.409.928,00	337.638.873,60	112.236.263,18	168.993.774,26	<b>281.230.037,44</b>
11AA	2009/2019	257.595.310,00	211.072.965,73	10.722.897,83	69.905.244,89	<b>80.628.142,72</b>
100N	2008/2019	466.217.368,00	324.651.258,21	68.044.435,69	67.432.209,58	<b>135.476.645,27</b>
14LA	2012/2019	111.792.969,00	76.015.007,44	20.525.544,90	50.508.130,89	<b>71.033.138,33</b>
1O12	2008/2015	219.756.432,00	207.336.947,38	50.440.370,19	147.968.080,67	<b>198.408.450,86</b>
1O25	2008/2019	82.330.258,00	37.694.066,88	8.675.550,19	20.797.671,30	<b>29.473.167,49</b>
1O28	2008/2018	211.846.117,00	203.805.380,27	74.802.100,85	120.126.472,58	<b>194.928.573,43</b>

Fonte: Tesouro Gerencial.

(\*) Dados coletados a partir do exercício 2008, visto ser esse o marco inicial dos dados apresentados no Tesouro Gerencial.

**Tabela 5 – Desempenho Orçamentário-financeiro por projeto**

Projeto	Empenho/Dotação (%)	Liquidação/Empenho (%)
	B/A	C/B
1N64 - Sistema Adutor do Pajeú	74,80	33,27
1O21- Tabuleiros Litorâneos	67,20	33,24
11AA - Barragem Fronteira	81,94	5,08
100N - Perímetro Santa Cruz	69,64	20,96
14LA - Barragem Ingazeira	68,00	27,00
1O12 - Perímetro Baixo Acaraú	94,31	24,31
1O25 - Perímetro Araras Norte	45,80	23,08
1O28 - Perímetro Platôs de Guadalupe	96,22	36,70

Fonte: Tesouro Gerencial.

Apesar de o DNOCS apresentar como uma das principais motivações para as constantes prorrogações de seus contratos a insuficiência de recursos financeiros, informação essa extraída das justificativas técnicas apresentadas nos aditivos contratuais, verifica-se, conforme demonstrado na tabela acima, que o desempenho das despesas empenhadas em relação à dotação orçamentária dessas ações finalísticas no período de 2008-19 foi superior a 65%, chegando a quase 100% em alguns projetos.

No entanto, o desempenho em relação à liquidação dessas despesas ficou bem abaixo em comparação com os seus respectivos empenhos, com destaque negativo para o projeto de construção da Barragem Fronteira, que teve apenas 5,08% de execução orçamentária dentro dos respectivos exercícios financeiros, durante um período de 10 anos.

Quanto a essa ação específica, ao ser questionada sobre o baixo desempenho na execução orçamentária de 2019, em que teve liquidação de apenas 12,4% dos recursos empenhados, apesar de a maioria dos recursos ter sido liberada no início do exercício, a Entidade informou que o consórcio contratado para execução das obras realizou os trabalhos abaixo do ritmo previsto, culminando em rescisão contratual no presente exercício, porém, conforme o Relatório CGU nº 201900836, de 20.11.2019, a obra foi licitada e iniciada a sua execução anteriormente ao saneamento de diversas interferências necessárias ao bom andamento dos serviços, o que aponta falhas de elaboração do projeto básico do empreendimento.

Portanto o baixo desempenho em sua realização recai principalmente em licitação e contratação de obras fundadas em projetos básicos deficientes, com orçamentos baseados em quantitativos de serviços que não foram propriamente avaliados, conforme se verificou nas alegações de recorrentes alterações contratuais.

Além disso, como tais projetos básicos não possuem um nível de precisão adequado para caracterizar a obra em todas as suas dimensões ou nuances, geram-se pendências que interferem diretamente na realização do objeto.

Outrossim, problemas técnicos e de logística no acompanhamento e fiscalização da execução contratual também contribuem como causas do baixo desempenho constatado.

## **5. Realização de aditivos contratuais com acréscimo de serviços superiores aos limites da Lei nº 8.666/1993.**

Verificou-se que os Contratos nº 25/2013, nº 02/2013 e nº 03/2016 tiveram acréscimo de 35,45%, 60,38% e 42,70%, respectivamente, acima do valor inicialmente contratado, que ultrapassaram os limites previstos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

De acordo com a Entidade, os aditivos que extrapolaram os limites legais estão respaldados pela Decisão TCU 215/1999 – Plenário, de 12.05.1999.

O julgado em comento determinou que *“nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e **excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços**, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos **cumulativamente** os seguintes pressupostos (grifou-se):*

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados acima - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência.”

No entanto, não ficou demonstrado que houve antecipação dos benefícios sociais e econômicos, nem a completa execução do objeto contratado, tampouco a otimização do cronograma de execução, conforme o pressuposto V, visto que, até o encerramento desta auditoria, a obra 1O21 – Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos, referente ao Contrato 25/2013, ainda se encontra com 65,32% de execução físico-financeira, com diversas prorrogações de prazos ocorridas desde o início de sua execução, conforme demonstrado na Tabela Dados Financeiros dos Contratos.

Entretanto é imperioso deixar ressalvado que essas irregularidades não têm o condão de macular as contas dos responsáveis, visto que se reportam a atos de gestão anteriores ao período sob exame, sendo o registro feito com fulcro no § 1º do art. 74 da CF.

Entendeu-se como necessária a abordagem do assunto em razão de sua gravidade, e, principalmente, dentro do contexto da baixa performance do DNOCS na execução de suas ações de investimento.

## **6. Continuidade de estabelecimento de indicadores insuficientes e inadequados para aferir o desempenho institucional do DNOCS, falhas no planejamento, monitoramento, pactuação e realização de metas e indicadores de desempenho, impactando a observação e correção das ações das áreas finalísticas.**

O trabalho realizado considerou os indicadores de desempenho instituídos a partir da elaboração do PEI 2017-2020, cujas metas foram definidas para o período de 22.01.2019 a 21.02.2020.

Os dados de pactuação de metas e indicadores pelos gestores do DNOCS, bem como a realização quantitativa, são acompanhados pela DGE/GDI, mediante documentação

comprobatória disponibilizada pela Direção Geral, Diretorias e Coordenadorias Estaduais, inserida em processos administrativos específicos do Sistema SEI.

A DGE/GDI verifica a documentação apresentada e insere os dados quantitativos no Sistema de Gestão de Projetos (SIGEPRO/REDMINE), que identifica eventuais divergências entre o realizado e o pactuado. Em caso de atraso na entrega da documentação ou necessidade de ajustes, encaminha expedientes com solicitação das correções necessárias e/ou envio de documentação.

Selecionaram-se, por critérios de materialidade, criticidade e relevância, indicadores das áreas finalísticas das Diretorias de Infraestrutura Hídrica - DI e Diretoria de Produção e Desenvolvimento Tecnológico – DP, bem como indicadores de Coordenadorias Estaduais que têm conexão direta com os das diretorias, sendo que todos guardam relação com os objetivos estratégicos do PEI 2017-2020.

Ressalte-se que os resultados apresentados por essas áreas são os que efetivamente demonstram o atingimento das políticas públicas executadas pelo DNOCS, qual seja, a implementação dos objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos relativos à execução de obras públicas de captação, acumulação, condução, distribuição, proteção e utilização de recursos hídricos; o beneficiamento de áreas por meio da irrigação, a promoção da aquicultura e a recuperação de áreas degradadas.

Isto posto, de acordo com a Portaria-SEGECX-TCU nº 33, de 23.12.2010, que aprova o documento Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias (ID), as principais dimensões de desempenho são economicidade, eficácia, eficiência e efetividade.

A classificação dos ID é realizada com base na dimensão de desempenho a qual ele mais se relaciona. Assim, tem-se que:

- indicador de economicidade – mede o custo dos insumos e os recursos alocados para a atividade;
- indicador de eficácia – mede quantidade de produto, alcance de metas de entrega de bens e serviços;
- indicador de eficiência – mede relações entre quantidade de produto e custo dos insumos ou características do processo, como o tempo de produção, e
- indicador de efetividade – mede o alcance dos objetivos finalísticos, traduzidos em solução ou redução de problemas na sociedade.

Mencione-se que existem outros tipos de indicadores, quais sejam: produtividade, qualidade, capacidade, lucratividade e competitividade.

Ademais, os indicadores devem ter atributos de qualidade. A relação a seguir não é exaustiva, mas apresenta os predicados mais importantes que os ID devem apresentar, a saber: (i) validade, (ii) comparabilidade, (iii) estabilidade, (iv) homogeneidade, (v) praticidade, (vi) independência, (vii) confiabilidade, (viii) seletividade, (ix) compreensão, (x) completude, (xi) economicidade, (xii) acessibilidade, (xiii) tempestividade e (xiv) objetividade.

Além dessas qualidades, os indicadores devem ser claros ao especificar as seguintes dimensões de seu cálculo: (i) base geográfica; (ii) grupo populacional; (iii) periodicidade, e (iv) fontes de informação.

Vale salientar, contudo, que a relação das qualidades desejáveis para os ID é longa e seus itens são dificilmente observáveis simultaneamente em um único indicador.

Por fim, ainda segundo o TCU, os objetivos devem ter metas associadas a eles, cujo alcance é aferido pelos ID. As metas devem ser: (1) específicas, (2) mensuráveis, (3) apropriadas, (4) realistas, (5) ter prazo determinado e (6) desafiadoras.

#### **- Demora na pactuação das metas e respectivos indicadores de desempenho.**

Identificou-se demora na formalização dos procedimentos de pactuação das metas do ciclo 2019-2020 do PEI, os quais somente foram iniciados a partir da elaboração e envio, em 09.05.2019, pela Chefe do Serviço de Gestão e Desenvolvimento Institucional - Substituto, de memorandos dirigidos às Diretorias de Infraestrutura Hídrica e de Produção e, em 30.07.2019 e 13.08.2019, de ofícios dirigidos às Coordenadorias Estaduais do DNOCS. Ressalte que o novo ciclo já estava em andamento desde 22.02.2019.

Instada a se manifestar, a GDI informou que o ciclo 2018-2019 foi concluído em 21.02.2019, período que solicitou aos diversos setores do DNOCS os comprovantes de execução da meta pactuada. Houve orientação da CGU para se utilizar uma ferramenta de detalhamento das metas a serem pactuadas, contendo entregas parciais, o que seria considerado comprovante de execução.

A GDI informou ainda que elaborou uma cartilha com orientações sobre a ferramenta 5W2H e preparou formulário próprio para preenchimento e envio com o Instrumento de Pactuação. Ademais, no período, com uma equipe de dois servidores e um terceirizado, foram organizadas as informações para o Relatório de Gestão 2018 e o novo ciclo 2019-2020.

Com a conclusão do planejamento do novo ciclo, houve o encaminhamento para a pactuação das unidades (abril/2019). O novo Instrumento de Pactuação teve as principais dúvidas dirimidas e, em 09.05.2020, houve a solicitação de pactuação.

Embora seja escusável a demora na pactuação das metas e indicadores no período 2019/2020, ante as dificuldades apresentadas, torna-se bastante inadequado e afastado das boas práticas administrativas uma unidade de planejamento pactuar metas e indicadores após seis meses do início de suas execuções, além de prejudicar o monitoramento periódico e avaliação dos resultados.

#### **- Estabelecimento somente de Indicadores de Desempenho do tipo Capacidade.**

De acordo com informações contidas no Relatório de Gestão 2019, o DNOCS utiliza "(...) indicadores quantitativos e de capacidade, por eixos de impacto e cadeia de valor, que representam a capacidade x produção, indicadores que vem apresentando limitações da autarquia, em razão do grande período de secas sucessivas."

Da análise dos principais indicadores do DNOCS registrados no Relatório de Gestão 2019, verifica-se que eles não contemplam as dimensões de desempenho da economicidade, eficiência e efetividade. O fato já havia sido registrado no Relatório de Gestão nº 201800799, referente à auditoria anual de contas de 2017.

A GDI informou que o Planejamento Estratégico do DNOCS tem história recente e o ciclo analisado corresponde ao segundo ano de implantação.

A informação não elide a falha apontada, haja vista que, desde a Auditoria Anual de Contas de 2017, a CGU aborda o problema, o qual continua a existir.

Ainda segundo a GDI, consta, no Relatório de Gestão 2019, indicadores que já demonstram repercussão qualitativa, mesmo no conjunto de indicadores quantitativos, como por exemplo, quando da inclusão da população beneficiada ou o número de famílias atendidas no formulário de pactuação.

Trata-se de medida louvável, mas por ser incipiente há espaço para agregar, melhorar e disseminar esse tipo de informação. Um bom exemplo é a metodologia utilizada pela DI para aferir a população beneficiada por barragens do DNOCS, que não reflete adequadamente a soma das populações efetivamente alcançadas, no caso, as obras de recuperação das barragens de Curema e Mãe D'água, localizadas no município de Coremas/PB (15.149 habitantes), as quais integram o eixo leste das obras do PISF.

A DI entende que a metodologia consiste em fazer um somatório das populações dos centros urbanos e rurais (IBGE) para onde a água dos reservatórios é distribuída. No caso dos reservatórios Curema e Mãe D'água, a população beneficiada consiste na soma das populações onde passam os ramais de distribuição de água.

Embora razoável a metodologia, a forma de apresentação das populações beneficiadas deve trazer o real impacto da acumulação e distribuição da água dos dois reservatórios. Sob essa ótica, apresenta-se trecho de documento da ANA acerca do açude Curema:

“O açude Curema e os rios Piancó (trecho barragem – rio Piranhas) e Piranhas (trecho rio Piancó - Jardim de Piranhas/RN) são responsáveis pelo abastecimento de 30 sedes urbanas localizadas em municípios da Paraíba e do Rio Grande do Norte, representando uma população urbana de mais de 350 mil habitantes que dependem do açude Curema para abastecimento, além de comunidades rurais.”

Feito o parêntese, a GDI continuou a discorrer sobre as dificuldades ante o largo período de secas, que desmantela toda a estrutura produtiva do DNOCS, com Estações de Piscicultura sem funcionamento por déficit hídrico, o apoio e fomento à produção aquícola prejudicados por restrições de uso dos espelhos d'água (tanques-rede).

Afirmou, ainda, que a Autarquia dispõe de informações quantitativas, no entanto, os indicadores qualitativos ou de impacto são agregados às outras áreas produtivas, como exemplo: aumento da produção de tilápia, gerando emprego e renda; condições de implantação de empresas a partir da garantia de água, exportação de frutas, com incremento nas exportações dos Estados, como Ceará, Rio Grande do Norte e Bahia, e abastecimento de municípios, a partir do fornecimento de água de seus reservatórios.

Embora as dificuldades sejam bem evidentes, a seca no semiárido explica a própria existência do DNOCS, que foi criado para combater os seus efeitos na área de sua influência, mediante realização de obras de acumulação/represamento de água, construção de poços, cisternas e outros investimentos hídricos para tornar possível a convivência da população com o fenômeno natural.

Nesse contexto, a utilização de informações qualitativas para municiar a alta administração do DNOCS nas tomadas de decisão assume um papel de relevo ainda maior, pois almeja conhecer a dimensão da efetividade, ou seja, os reais benefícios produzidos em virtude das realizações feitas pela instituição.

#### **- Ausência do atributo de Comparabilidade nos indicadores de desempenho.**

Outro aspecto importante diz respeito ao atributo de comparabilidade dos Indicadores de Desempenho, que também foi abordado na auditoria anual de contas de 2017, não havendo evolução alguma nesse aspecto.

A DPO concorda que houve falha no quesito comparabilidade, tendo em vista a inexistência de informações no Relatório de Gestão 2019.

Apresentou, ainda, dados comparativos entre o DNOCS e a CODEVASF. Pontuou que tem, no âmbito federal, duas instituições com perfil semelhante à Autarquia, a CODEVASF e MDR, em que se notam as diferenças de atuação entre o DNOCS e a CODEVASF, inclusive mostra a evolução da LOA – 2017, 2018 e 2019, bem como as dificuldades por que passa a instituição, no tocante aos recursos disponíveis (mais de 70% gasto com folha de pessoal), força de trabalho, necessidade de recomposição do quadro de pessoal, necessidade de concurso público em razão de aposentadorias iminentes, dentre outros aspectos.

A comparabilidade recomendada não diz respeito necessariamente com a CODEVASF, apesar da existência de uma atuação concorrente na execução de ações da Política Nacional de Irrigação, porém com diferenças bem marcantes, uma vez que a empresa estatal dependente atua em áreas de rios perenes, ao passo que a autarquia trabalha em um contexto de rios temporários. Muito menos com o MDR, pasta supervisora, que não tem o papel de executor.

É importante que os indicadores de outras instituições que atuam de forma semelhante sejam conhecidos, analisados e, se for o caso, considerados, mas o atributo de comparabilidade deve vir, sobretudo, da construção de séries históricas de realizações do próprio DNOCS

#### **- Baixo desempenho e/ou inadequação de apresentação de metas estratégicas da DI.**

Verificou-se baixo desempenho para a meta da DI, “Realizar a recuperação de 21 barragens inseridas no PROSB”, cujo indicador é “barragem recuperada”, que teve execução de apenas uma barragem recuperada.

Posteriormente, a realização foi retificada para cinco, conforme informações constantes do Ofício nº 30/2020/DI, de 28.02.2020, porém não consta nenhum esclarecimento sobre o baixo desempenho dessa meta no Relatório de Gestão de 2019, visto que este apenas apresenta a seguinte informação: “Também foi dado continuidade as obras de recuperação de barragens previstas no Programa de Segurança de Barragem {PROSB}, ...”.

A DI apresentou os seguintes esclarecimentos em resumo: (...) no caso do PROSB Lote 1 (13 barragens), a empresa vencedora do contrato apresentou desconto muito acima do verificado em licitações semelhantes (29,25%). As obras atrasaram em razão das precipitações pluviométricas no 1º semestre de 2019 e a empresa não cumpriu o cronograma da obra por não ter fluxo de caixa (capital de giro), além da contribuição do governo federal, que não cumpriu o prazo de até 30 dias para quitação das medições apresentadas. Conclui que a contratada contribuiu para o não atingimento da meta, haja vista que não estudou a obra pela sua complexidade, não tinha fluxo de caixa para esse tipo de obra pública e por seu amadorismo.

No caso do PROSB Lote 3 (8 barragens), os serviços iniciaram em 15.07.2020, com previsão de conclusão para dezembro/2020. A empresa contratada não cumpriu o prazo acertado em razão dos atrasos nos pagamentos das primeiras medições, bem como a construtora amadoramente entrou com uma proposta de desconto inexecutável (20,144%) e sem fluxo de caixa, findando no atraso da conclusão das obras. Diferentemente do Lote 1, a construtora contratada concluirá em 2020 a recuperação das 8 barragens.

Considerando as informações retro mencionadas, ante o baixo desempenho da meta, somente cinco barragens recuperadas das 21 (vinte e uma) previstas, as aludidas informações deveriam integrar o Relatório de Gestão, a fim de atender às orientações do TCU e dar transparência às ações desenvolvidas pela referida diretoria.

Ressalte-se que a meta da DI em comento foi incluída no PEI 2019/2020, entretanto, para efeito de avaliação de desempenho institucional não está contemplada no Instrumento de Pactuação nº 2/DI, de 19.06.2019, e na Portaria nº 195 DG, de 27.07.2020, que trata da consolidação do resultado das metas institucionais 2019/2020.

Quanto à meta - “Executar 10% (dez por cento) de execução física das obras de implantação da Barragem Fronteiras” - foi cumprida em um total de 11,06%, conforme informações contidas no Ofício 26/2020/DI, de 27.02.2020.

Sobre o assunto, a DI encaminhou o cronograma de execução da obra e informou a disponibilidade orçamentário-financeira em 2019, que foi de: LOA –R\$ 60.952.500 e no final do exercício –R\$ 67.157.992.

Da análise do cronograma apresentado, verifica-se que até abril de 2019, houve a execução acumulada de 11,34% do total da obra no período de outubro de 2017 a abril de 2019, havendo diferença de 0,28% a maior. Quanto ao financeiro, o valor acumulado pago foi de R\$ 20.062.523,22.

Embora exista a diferença na execução efetivamente realizada da obra, o que chama atenção no indicador é a forma de apresentação, ou seja, registra “% executado”, o que leva a crer que seria a execução durante o período de apuração da meta, contudo, é acumulada, o que não é correto pois prejudica a aferição e sua análise, induzindo interessados a conclusões equivocadas.

Por fim, a análise do cronograma físico-financeiro acentua as discrepâncias, haja vista que até abril de 2019, a execução física prevista deveria ser de 64,04% e a financeira de R\$ 113.347.560,07.

Outra meta da DI - “Executar 5% (cinco por cento) de execução física das obras de implantação do projeto de irrigação Tabuleiro Litorâneos” - foi cumprida em um total de 9,36%, conforme informações contidas no Ofício 26/2020/DI.

Entretanto, os documentos apresentados não comprovam a realização da meta, pois são apenas “Resumos do Termo de Contrato nº 25/2013” até a 38ª e 39ª medições, respectivamente.

A DI encaminhou o cronograma de execução do projeto de irrigação Tabuleiro Litorâneos e a disponibilidade orçamentário-financeira em 2019, que foi de R\$ 10.000.000 (emendas).

Da análise do cronograma físico-financeiro, o qual foi elaborado pela empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A, CNPJ 19.394.808/0001-29, detentora do Contrato nº 25/2013, verifica-se que apresenta apenas o valor pago em 2019, a preços originais (PO) e reajuste, deixando de incluir a execução financeira e física acumulada desde o início da obra até o dia 21.02.2020.

As duas obras da DI evidenciam parâmetros diferentes de apresentação das realizações. A primeira traz a execução física acumulada e a segunda a do ano. A boa prática administrativa mostra que a realização deveria considerar ambas informações em cotejo com o cronograma contratado, de modo a ser possível verificar o seu cumprimento e dar conhecimento de forma transparente a todas as partes interessadas como se desenvolvem as obras públicas no âmbito do DNOCS.

**- Divergências de informações entre a DP e Coordenadorias Estaduais acerca da pactuação e realização da meta - Distribuição de Alevinos.**

A meta estratégica da DP - “Distribuir dez milhões de alevinos”, cujo indicador é “alevinos distribuídos”, apresenta divergência com o somatório das metas táticas de responsabilidade das CEST’s de Alagoas, Bahia, Ceará, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte (11.700.000).

Verificou-se, também, divergência na realização da meta em tela, que teve uma execução de 12.078.205 de alevinos distribuídos (Portaria 195 DG), enquanto as Coordenações Estaduais distribuíram 12.423.350 (dados SIGEPRO) ou 12.421.350 (Portaria 195 DG).

Instada a se manifestar sobre o assunto, a DP informou que a pactuação do quantitativo de 10.000.000 (dez milhões) de alevinos se deu em função dos dados que tinha à época, tendo sido detectado que as CEST’s muitas vezes enviam dados da produção de alevinos para a GDI e não encaminham para a Diretoria.

A apuração é feita na DP/DPA, por intermédio dos processos enviados pelas Unidades de Produção e CEST’s. A apuração referente ao ciclo em tela foi de 12.001.205 alevinos distribuídos conforme Processo 59400.002777/2019-67 (SEI 0500544).

Com relação aos dados de produção de alevinos, a DP confirma realmente as divergências em razão de comprovantes de peixamento de algumas unidades que não foram enviados a tempo.

Esclarece, por fim, que a pactuação das metas das Coordenadorias Estaduais não foi encaminhada para conhecimento. No entanto, a pactuação da DP para 10.000.000 de alevinos estava dentro das condições reais das Unidades de Produção, segundo informações do Serviço de Fomento à Produção.

As informações apresentadas pela DP acentuam ainda mais as divergências verificadas, haja vista que traz um novo número de produção de alevinos (12.001.205), além dos outros três antes apresentados.

Ademais, ficam evidentes problemas de coordenação e comunicação interna na pactuação das metas de distribuição de alevinos e de sua medição, visto que os dados de não estão sendo compartilhados adequadamente entre a DP, GDI e Coordenadorias Estaduais, o que propicia a apresentação de números diversos e divergentes.

**- Inexistência de pactuação de metas e indicadores de arrecadação das tarifas K1 (remunera os investimentos aportados nos perímetros irrigados) e k2 (remunera os gastos de manutenção e operação dos perímetros irrigados) e de alienação de lotes a irrigantes.**

O Serviço de Operação e Manutenção da DP explica que não há metas afetas às tarifas K1 e k2, pois a carência de recursos humanos, financeiros ou mesmo naturais, impediriam qualquer previsibilidade de seu cumprimento.

Além disso, alega que somente a partir da Portaria Ministerial nº 2005, de 22.07.2020, que disciplina a cobrança da tarifa K1 dos projetos públicos de irrigação, foi estabelecido prazo até 31.12.2020 para implementação de sua cobrança por uso das infraestruturas de uso comum e apoio à produção.

À luz da justificativa apresentada pelo Serviço de Operação e Manutenção e considerando o que estipula o art. 8º da aludida Portaria do MDR, surge um grande desafio para a DP instrumentalizar e cumprir as disposições do normativo em tela, ainda que a cobrança e a arrecadação dos recursos oriundos da tarifa K1 sejam delegadas às Organizações de Agricultores Irrigantes, nos termos do art. 5º da Portaria, o qual precisa ser enfrentado.

Quanto à tarifa K2 não houve manifestação. Registre-se que o DNOCS não informou desde quando não se realizam as cobranças das duas tarifas nem o montante devido, bem como não se manifestou sobre a falta de pactuação de metas e indicadores de arrecadação das receitas de alienação de lotes irrigados adquiridos e/ou financiados pelos irrigantes.

**- Divergência de dados de realização de metas da atividade de perfuração de poços no âmbito das Coordenadorias Estaduais do DNOCS.**

A atividade de perfuração de poços é desenvolvida no âmbito das Coordenadorias Estaduais do DNOCS, por meio da utilização de equipamentos próprios e/ou execução indireta, mediante contratos com empresas do ramo, bem como descentralização de recursos para entes federativos, a fim de atender parte da demanda existente.

Verificou-se divergência nos dados apresentados de realização da atividade em apreço, conforme demonstrado na tabela a seguir:

**Tabela 6 – Quantitativo de Perfuração de Poços nas Coordenadorias Estaduais do DNOCS**

Coordenadoria Estadual (Estado)	Meta PEI 2019-2020	Executado (SEI)	Relatório de Gestão 2019
AL	-	-	48
BA	Perfurar e instalar 80 poços	104	206
CE	-	-	55
PB	Perfurar e instalar 100 poços	Não quantificado	258
MG	Perfurar e instalar 5 poços	5	58

PE	Perfurar 50 poços	21	36
PI	-	-	153
RN	-	-	25
SE	-	-	22
<b>Total</b>	<b>235</b>	<b>-</b>	<b>861</b>

Fonte: Dados apresentados nos instrumentos de pactuação de metas e indicadores, documentos referentes à realização das metas e Relatório de Gestão 2019.

Ademais, verificou-se que não há pactuação de metas e indicadores que demonstrem a taxa de sucesso na atividade de perfuração de poços (água própria ou imprópria para consumo humano, poços secos, poços efetivamente instalados, forma de execução direta ou indireta, população beneficiada, dentre outros).

O fato já havia sido identificado na auditoria anual de contas de 2017 e se mostra um ótimo exemplo da necessidade do emprego de informações qualitativas, para que a alta administração da autarquia tome ciência, além da eficácia da ação (poços perfurados), sua efetividade (poços efetivamente instalados e com água própria para o consumo da população beneficiária).

Instado a se manifestar sobre o assunto, o DNOCS não apresentou os esclarecimentos devidos.

**- Falta de pactuação de metas e indicadores que retratem análise da evolução das prestações de contas de convênios com entes federativos.**

Não há pactuação de metas e indicadores acerca dos instrumentos formalizados com entes federativos.

A princípio, ante a dificuldade de pessoal técnico para exercer controle amplo sobre a atividade, seria boa prática administrativa instituir metas e indicadores que contemplem a análise das prestações de contas em estoque e/ou com prazo vencido, visto que se trata de problema crônico na gestão de transferências voluntárias.

Ante o exposto, embora tenham ocorrido melhorias no processo de gestão das metas institucionais, com o emprego de ferramentas de gerenciamento mais adequadas (Redmine e o próprio SEI) e a inclusão incipiente da perspectiva de populações beneficiadas, observa-se que os indicadores instituídos pelo DNOCS ainda são inadequados e insuficientes para monitorar o seu desempenho na execução das políticas públicas.

Os indicadores utilizados ainda são predominantemente do tipo Capacidade e expressam resultados quantitativos ao longo de determinado período (medida de eficácia), mas não conseguem capturar os resultados qualitativos da gestão (medida de efetividade).

Aliás, alguns indicadores de medida de eficácia estabelecidos para metas de desempenho (ex. barragem recuperada, obra executada), especialmente na DI, deveriam vir acompanhados de indicadores de eficiência (ex. % de cumprimento do cronograma contratado) para fins de monitoramento e tomada de decisão tempestiva, em casos de desvios para o alcance da meta traçada.

Outrossim, o atributo de comparabilidade dos indicadores ainda não se faz presente, haja vista que o DNOCS continua a não elaborar série histórica de realização de suas metas.

O atributo da confiabilidade das fontes de dados utilizados para o cálculo dos indicadores mostrou-se questionável muito em virtude de problemas internos de coordenação e comunicação interna no processo de pactuação de metas e aferição de seus resultados. Citam-se como exemplos as divergências de informações para avaliação dos indicadores “barragens recuperadas” e “alevinos distribuídos”.

## **7. Redução de 35% do quantitativo de servidores nos últimos cinco anos, impactando a consecução de atribuições regimentais estabelecidas para a Autarquia.**

O quantitativo da força de trabalho à disposição do DNOCS, conforme dados extraídos do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), referente aos últimos cinco anos, encontrava-se distribuído da seguinte forma:

**Tabela 7 – Quantitativo da Força de Trabalho do DNOCS – em dezembro (2015/2019)**

<b>Situação Funcional</b>	<b>Dez/2019</b>	<b>Dez/2018</b>	<b>Dez/2017</b>	<b>Dez/2016</b>	<b>Dez/2015</b>
Ativo Permanente	937	1.208	1.311	1.407	1.478
Cedido/Requisitado	4	4	5	4	4
Nomeado Cargo Comis.	16	15	15	14	13
Exerc. Descent. Carrei.	18	19	19	21	22
Exercício Provisório	2	2	3	4	2
Contrato Temporário	-	-	-	-	4
Exerc. 7 Art 93 8112	5	5	3	4	4
<b>Total</b>	<b>982</b>	<b>1.253</b>	<b>1.356</b>	<b>1.454</b>	<b>1.527</b>

Fonte: Siape, 10.06.2020

A Autarquia informou, por meio do Relatório de Gestão 2019, que a distribuição da sua força de trabalho se dá entre a Administração Central e as nove Coordenadorias Estaduais, contemplando, nestas últimas, as Unidades de Campo, as Estações de Piscicultura e os Açudes Públicos, além de um Centro de Pesquisas em Aquicultura, sendo ressaltado que:

- 74% dos servidores são ocupantes de cargos já considerados extintos (Lei nº 9.632/1998, Decreto nº 9.262/2018 e Decreto nº 10.185/2019), com nível de escolaridade de ensino médio incompleto, e todos já reúnem as condições para aposentadoria, dificultando a prática de ações de capacitação mesmo que para atividades de baixa complexidade, não refletindo em resultados significativos para minimizar as carências de mão de obra qualificada;
- o quadro de pessoal da Autarquia teve diminuição acentuada e que somente no ano de 2019 a força de trabalho foi reduzida em mais de 21%, decorrente de aposentadorias de servidores; e
- 80% dos 937 ocupantes de cargos efetivos já reuniam, no final do exercício de 2019, as condições exigidas para a aposentadoria, indicando, claramente, a necessária e urgente recomposição do quadro de pessoal da Instituição, por concurso público e outras formas de readequação da força de trabalho.

## **Procedimentos adotados e resultados alcançados visando à recomposição da força de trabalho**

A nomeação para cargo de carreira ou cargo isolado de provimento efetivo depende de prévia habilitação em concurso público, conforme art. 10 da Lei nº 8.112, de 11.12.1990.

As normas sobre concursos públicos encontram-se definidas no Decreto nº 9.739, de 28.03.2019, ao passo que os critérios e procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) para a solicitação de autorização de concursos públicos e de provimento de cargos públicos estão estabelecidos na Instrução Normativa nº 2, de 27.08.2019, do Ministério da Economia.

De acordo com o art. 3º da referida IN, a recomposição da força de trabalho “deve se adequar, quantitativa e qualitativamente, à natureza e complexidade das atividades, aos objetivos e às metas institucionais da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.”

Destaca-se, também, o instituto da movimentação para compor força de trabalho, previsto no § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112/1990, o qual encontra-se disciplinado na Portaria nº 193, de 03.07.2018, do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Segundo o art. 2º da mencionada Portaria, considera-se movimentação para compor força de trabalho a lotação ou exercício de empregado ou servidor em órgão ou entidade distinto daquele ao qual está vinculado, com o propósito de promover o adequado dimensionamento da força de trabalho no âmbito do Poder Executivo federal, a qual poderá ocorrer, dentre outras situações, em caso de necessidade ou interesse públicos ou por motivos de ordem técnica ou operacional.

Acrescente-se, ainda, que a Portaria nº 14.021, de 13.12.2019, da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, institui as regras de gestão da mobilidade dos servidores da carreira de Analista de Infraestrutura – AIE e do cargo isolado de Especialista em Infraestrutura Sênior – EIS, sendo estabelecido no art. 1º que:

A definição da unidade de exercício dos servidores da carreira de Analista de Infraestrutura - AIE e do cargo isolado de Especialista em Infraestrutura Sênior - EIS em órgãos e entidades da Administração Pública Federal com competências relativas à infraestrutura viária, hídrica, de saneamento, de energia, de produção mineral, de comunicações e de desenvolvimento regional e urbano será realizada de forma a maximizar os resultados de programas e políticas públicas de infraestrutura de grande porte.

Identificou-se que o quantitativo de servidores do DNOCS reduziu 35% no período de dezembro/2015 a dezembro/2019, passando de 1.527 para 982 servidores, sendo informado, pela Autarquia, os seguintes procedimentos com vistas ao fortalecimento da sua força de trabalho:

- desde 2017 vem elaborando e encaminhando às instâncias superiores de Governo solicitações anuais de concurso público, formalizadas por meio dos Processos nº 59400.003742/2017-83, para preenchimento de 337 cargos efetivos; 59400.003088/2018-99, visando preencher 161 cargos efetivos e 59400.001019/2020-65, para 165 cargos efetivos.

Destacou que, após emissão de Parecer Jurídico de aprovação pela Procuradoria Federal/DNOCS, a elaboração da última proposta foi incluída no módulo de seleção do SIGEPE (art. 2º, inciso VI, da IN-2/2019-ME), porém o Ministério do Desenvolvimento Regional não encaminhou ao Ministério da Economia em virtude do atual cenário causado pela pandemia do COVID-19, conforme teor do Ofício Circular nº 12/2020/CGGP/DA/SECOG/SE-MDR, de 05.05.2020. Registraram, ainda, que nenhuma dessas propostas logrou êxito para realização do certame; e

- rotineiramente são encaminhados ofícios a outros órgãos na tentativa de recomposição da sua força de trabalho e, nos últimos dois anos, a Autarquia obteve pequeno ganho na força de trabalho com três servidores cedidos de Prefeituras, nos termos da Portaria nº 357, de 02.09.2019, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, do Decreto nº 9.144, de 22.08.2017, e das respectivas Leis Orgânicas Municipais; três servidores com alteração de exercício, movimentados pela Portaria MP nº 193/2018, e na forma do § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112/1990; e uma servidora em exercício provisório, nos termos do art. 84, § 2º, da Lei nº 8.112/1990.

Foi ressaltado, contudo, que as tarefas executadas para a realização das instruções processuais visando à captação de servidores/empregados de outros órgãos é um processo complexo, que demanda tempo pela DGP/DNOCS, e a conclusão dos procedimentos é desproporcional ao resultado alcançado.

Verifica-se, de acordo com a informação apresentada pela Autarquia, bem como os dados extraídos do Siape referentes aos últimos cinco anos, a ausência de alterações significativas no quantitativo de servidores nas situações funcionais de “Exerc. 7 Art. 93 8112” e “Exercício Provisório”.

Quanto à mobilidade dos servidores da carreira de Analista de Infraestrutura e do cargo isolado de Especialista em Infraestrutura Sênior, cujas regras estão definidas na Portaria nº 14.021/2019, identificou-se, mediante consulta ao Siape, que 08 servidores, na situação funcional de “EXERC DESCENT CARREI”, são da citada carreira ou cargo isolado, sendo as respectivas datas de ingresso no órgão (vínculo com o DNOCS) ocorridas até 2017.

Destaquem-se, ainda, os procedimentos adotados pelas Diretorias de Desenvolvimento Tecnológico e Produção (DP) e de Infraestrutura Hídrica (DI) visando à reposição da força de trabalho, os quais se encontram relacionados no quadro a seguir:

**Quadro 3 – Procedimentos visando à reposição da força de trabalho – DP e DI**

Área	Procedimentos
Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico e Produção (DP)	<p>Realização de diligências, com o apoio das Divisões que a compõem, no sentido de solicitar a reposição de força de trabalho, tanto referente à contratação de servidores efetivos, como em relação à mão de obra terceirizada.</p> <p>Registro de levantamento quanto à necessidade de contratação, por meio do processo administrativo nº 59400.000707/2020-16, enumerando a necessidade de mão de obra e suas devidas qualificações, abordando as dificuldades atuais existentes em cada setor, que porventura, possam vir a comprometer a execução de suas atividades, sendo que essa sondagem será encaminhada para conhecimento e possíveis diligências do Diretor-Geral.</p>

	Procedimento em fase final para substituição da empresa contratada de mão de obra terceirizada, cujo contrato foi rescindido, visando à prestação de serviços comuns, de natureza continuada, nas áreas específicas de Apoio Administrativo e Contínuo.
Diretoria de Infraestrutura Hídrica (DI)	Formalização de processos em que unidades vinculadas à DI vêm solicitando a alocação de profissionais para evitar o comprometimento das atividades desenvolvidas, contudo, ainda não lograram êxito em solucionar o problema recorrente de esvaziamento do quadro de pessoal.

Fontes:

- a. Despacho SEI nº 0570442, de 10.07.2020, do Diretor de Desenvolvimento Tecnológico e Produção.
- b. Despacho SEI nº 0570489, de 10.07.2020, do Diretor de Infraestrutura Hídrica.

### **Dimensionamento da força de trabalho adequada às atribuições institucionais**

A formulação de políticas e diretrizes para o aperfeiçoamento contínuo dos processos de gestão de pessoas no âmbito da administração pública federal compete, conforme inciso I do art. 138 do Decreto nº 9.745, de 08.04.2019, à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, constando entre os aspectos relativos à essa competência, o planejamento e dimensionamento da força de trabalho, em articulação com a Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Releva mencionar que, há pelo menos duas auditorias anuais de contas (2015 e 2017), esta Controladoria vem abordando a situação da força de trabalho da Autarquia e o impacto da redução do quantitativo de servidores nas atribuições institucionais, ressaltando-se, porém, no exercício de 2019, a diminuição acentuada do número de servidores ativos, em decorrência das respectivas aposentadorias.

Oportuno destacar a ocorrência em 2019 de dois eventos, em especial, relacionados à legislação sobre aposentadoria, sendo o primeiro, a incorporação aos proventos de inativos, a partir de 01.01.2019, do valor integral da média dos pontos da gratificação de desempenho recebidos nos últimos sessenta meses de atividade, conforme o disposto no inciso III do art. 88 da Lei nº 13.324, de 29.07.2016.

O outro evento refere-se à Emenda Constitucional nº 103, de 12.11.2019, que alterou o sistema de previdência social, estabelecendo novas regras para a concessão e cálculo de aposentadorias e pensões, assegurando, todavia, o direito adquirido aos que já haviam implementado os requisitos para a concessão do benefício antes da promulgação da citada EC.

O TCU, reconhecendo o estado de inanição administrativa que se encontra a Autarquia, ao julgar o processo de prestação de contas do exercício 2015, recomendou mediante o item 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 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.

Destaque-se, preliminarmente, a ausência de lotação autorizada de servidores para a Autarquia.

Quanto à existência de estudo ou modelo referencial do dimensionamento da força de trabalho adequada às necessidades institucionais do DNOCS, foi informado que em agosto de 2018, os Membros do Comitê Interministerial de Governança (CIG) recomendaram ao Ministério da Integração Nacional, conforme Aviso-Circular nº 08/C.Civil/PR, de 20.09.2018, a definição de pelo menos um órgão subordinado ou uma unidade vinculada para participar de projeto piloto para racionalização da força de trabalho, projeto este que seria realizado pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Em resposta ao citado Aviso-Circular nº 08/2018, o Ministro da Integração Nacional, por meio do Aviso-SEI nº 115/2018/GM, de 20.11.2018, indicou o DNOCS para participar do projeto piloto em comento, tendo em vista a necessidade premente de se proceder ao redimensionamento de sua força de trabalho, visando garantir a continuidade das atribuições que lhe são afetas, bem como atender aos questionamentos oriundos dos órgãos de controle da Administração Pública. A Autarquia destacou, todavia, que não teve conhecimento de providências relacionadas ao assunto.

No tocante às medidas pertinentes ao item 1.8.2 do Acórdão 3836/2017 – 1ª Câmara, o Diretor-Geral do DNOCS solicitou ao Ministro do Desenvolvimento Regional, por meio do Ofício nº 612/2020/DG, de 27.07.2020, o encaminhamento das diligências efetivadas sobre o assunto, considerando que se tratam de informações externas ao Departamento e de tratativas realizadas por intermédio do Ministério.

Acrescente-se, ainda, a informação que o DNOCS, por meio dos seus dirigentes, tem efetuado tratativas com o Ministério do Desenvolvimento Regional, a fim de pleitear autorização junto à Casa Civil da Presidência da República para realização das seguintes ações:

- revisão de sua estrutura funcional;
- autorização para movimentação de servidores/empregados oriundos de outras instituições para recompor a força de trabalho da Autarquia; e
- autorização para realização de concurso público para suprir a evasão de servidores ocorrida nos últimos anos.

#### **Alterações em rotinas/procedimentos de trabalho que afetem o quantitativo necessário da força de trabalho**

O Decreto nº 9.203, de 22.11.2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sendo estabelecido no art. 17 que:

A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a

consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios:

I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;

II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;

III - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e

IV - utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

Relativamente às alterações, porventura, ocorridas em rotinas/procedimentos de trabalho que impactaram no quantitativo necessário da força de trabalho, foram apresentadas, em especial, as seguintes informações:

**Quadro 4 – Alterações em rotinas/procedimentos que impactam a força de trabalho**

Área	Informações
Divisão de Gestão de Pessoas (DGP)	A redução, em 2019, de 08 servidores, resultou em sobrecarga na Unidade, comprometendo, assim, a capacidade de atendimento tempestivo das demandas.
	As mudanças de rotinas relacionadas à modernização da tecnologia implantada no serviço público em geral, como, por exemplo, a redefinição de sistemas oriundos dos Órgãos de Controle, suscitaram uma grande devolução de atos de concessão de aposentadorias e de pensões pelo TCU, outrora já concluídos pela Unidade de Pessoal, incitando retrabalhos e empreendimento de esforços e de tempo.
	Problemática de enfrentamento relacionada ao grau de qualificação da força de trabalho necessária ao fiel cumprimento das atribuições regimentais, visto que sua composição atual resta aderente, em grande parte, a servidores contratados no início da década de 1980 para a execução direta de obras de infraestrutura hídrica e de irrigação, vislumbrando, contudo, que esse panorama já não espelha a real necessidade da Autarquia, frente à evolução tecnológica e à incorporação de novas atribuições que lhe foram conferidas.
Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico e Produção (DP)	A força de trabalho vem sendo reduzida de forma contínua e crescente por conta das aposentadorias dos servidores e que em vista da inexistência de reposição dessa mão de obra, as atividades se acumulam e precisam ser distribuídas entre aqueles que estão na ativa, gerando sobrecarga de trabalho e possibilidade da falta de celeridade necessária ao atendimento das demandas. Esse agravante é observado também nas Coordenadorias Estaduais que executam os trabalhos coordenados pelas diretorias.
Diretoria de Infraestrutura Hídrica (DI)	A redução da força de trabalho tem levado ao acúmulo de tarefas por parte dos poucos servidores da ativa, sendo exemplo o fato de alguns desses servidores integrarem, cada um, várias comissões de fiscalização de obras e serviços. Esse esvaziamento é sentido não somente na Sede do DNOCS, mas também nas Unidades Regionais (CESTs), que, por falta de servidores qualificados, solicitam com muita frequência o apoio da Administração Central, visando à realização de atividades que, anteriormente, eram efetuadas por elas próprias, como previsto no regimento.

Fontes:

- a. Despacho SEI nº 0574094, de 17.07.2020, da Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas – Substituto.

- b. Despacho SEI nº 0574433, de 17.07.2020, do Diretor de Desenvolvimento Tecnológico e Produção.
- c. Despacho SEI nº 0573302, de 15.07.2020, do Diretor de Infraestrutura Hídrica.

Visando ilustrar as informações apresentadas pelas DI e DP, em especial as relacionadas às dificuldades na realização de atividades atribuídas às Coordenadorias Estaduais do DNOCS, destaque-se, conforme tabela a seguir, a distribuição entre a Administração Central e as CESTs de servidores nos cargos de engenheiro, arquiteto e agente de serviços de engenharia:

**Tabela 8 – Distribuição de Engº, Arq. e Ag. de Serv. de Engª nas unidades do DNOCS**

Cargo	Adm. Central	CEST CE	CEST PE	CEST AL	CEST SE	CEST BA	CEST RN	CEST PB	CEST MG
Arquiteto	01	-	-	-	-	-	-	-	-
Engº Civil	12	02	01	-	-	02	05	08	01
Engº Pesca	01	01	-	-	-	-	01	-	-
Engº Mec.	01	02	-	-	-	-	-	-	-
Engº Agr.	11	07	02	-	-	02	01	02	-
Ag. Serv. Engª	03	11	08	05	01	04	05	09	05

Fonte: Despacho 597075, de 24.08.2020, do Chefe da DGP/DNOCS.

**Atribuições regimentais impactadas em decorrência da redução da força de trabalho**

O Diretor-Geral Substituto do DNOCS, mediante a Portaria nº 43, de 31.01.2017, aprovou o Regimento Interno da Autarquia em consonância com o estabelecido no art. 6º do Decreto nº 8.895, de 03.11.2016, detalhando a estrutura organizacional e definindo as competências das respectivas unidades administrativas que a integram.

Quanto às atribuições regimentais, porventura, impactadas em decorrência da força de trabalho à disposição da Autarquia, bem como as atividades previstas para o exercício de 2019 não realizadas, total ou parcialmente, em razão do quadro de pessoal insuficiente ou inadequado, foram apresentadas, em especial, as informações relacionadas no quadro a seguir:

**Quadro 5 – Atribuições impactadas em decorrência da força de trabalho**

Área	Atribuições regimentais impactadas	Atividades Previstas para 2019 não realizadas (total ou parcial)
DOB	Várias atribuições regimentais vêm sendo impactadas, tais como: análises de projetos e orçamentos de obras, elaboração de orçamentos visando às recuperações de barragens, vistorias obrigatórias das barragens do DNOCS em todo o Polígono da Secas, fiscalizações de obras e serviços contratados e conveniados, elaborações de Termos de Referência, para licitações de obras e serviços, etc.	Informado o cumprimento de todas as demandas existentes, mesmo com as dificuldades impostas pelo quadro diminuto.
DEP	Várias atribuições regimentais vêm sendo impactadas, tais como: análises de projetos de obras, Convênios elaboração de Termos de Referência para contratação de projetos, licitações de obras e serviços.	Informado o cumprimento de todas as demandas existentes, mesmo com as dificuldades impostas pelo quadro diminuto.
DI	Complementando o informado pela DOB e DEP, foi ressaltado que as atividades de competência da DI, no âmbito das Coordenadorias Estaduais, vêm sofrendo impactos, o que tem levado a necessidade	No âmbito das Coordenadorias Estaduais a realização dos serviços de inspeções periódicas de barragens, o levantamento e

	de a Administração Central apoiar as atividades que poderiam ser desenvolvidas pelas CESTs.	elaboração de orçamentos para recuperação de infraestruturas hídricas não têm sido efetuado com a frequência adequada, notadamente nas CEST-AL, CEST-SE e CEST-PE.
DTO	O reduzido quadro funcional desguarnece as unidades de campos, dificultando a realização de suas atividades, bem como prejudicando a comunicação das unidades com a Administração Central.	Não foi emitida posição sobre o exercício de 2019.
DPA	Redução e o fechamento de unidades de produção e de campo, comprometendo a produção e a distribuição de alevinos nas coleções d'água no Nordeste brasileiro e a coleta e encaminhamento de dados da pesca e aquicultura. Além disso, a maior parte das atribuições regimentais do serviço de pesquisa e assistência técnica foi seriamente impactada, sendo atividades finalísticas, ou seja, atendem de forma direta o público do DNOCS.	- Redução na produção e distribuição de alevinos, bem como não houve visitas técnicas às comunidades usuárias, acompanhamento de cultivos nos reservatórios, nem estudos limnológicos.  - Redução significativa da coleta de dados de captura do pescado nos mais de trezentos açudes do DNOCS.
DP	A redução da força de trabalho resulta na deficiência na composição das comissões que executam a fiscalização e supervisão das atividades de operação e manutenção dos projetos públicos de irrigação. Dificulta o controle do aproveitamento das áreas a montante dos açudes públicos, na coleta dos dados pertinentes à aquicultura e pesca, além de tornar falho o processo de apoio necessário às Coordenadorias Estaduais.	No tocante à produção agrícola, julgam que uma ampliação da força de trabalho garante um aperfeiçoamento no estudo da viabilidade econômica e financeira dos projetos, bem como, a implementação de áreas de pesquisa de novas tecnologias hidroagrícolas.
DGP	O desdobramento inevitável da diminuição da força de trabalho no Órgão engendra um incontestável contexto de fragilidade institucional, prejudicando, por isso, no todo ou em parte, a execução das atribuições regimentais da DGP e dos Serviços de Administração de Pessoal e de Pagamento de Pessoal.  Algumas unidades de suma importância para o Órgão, tais como Serviço de Pagamento de Pessoal, Acompanhamento da Folha, Controle de Diligências, Avaliação de Desempenho e Núcleo de Desenvolvimento de Pessoal, somente possuem um servidor, importando em severos desafios no cumprimento dos procedimentos diários, inviabilizando, pois, a continuidade das tarefas nos casos de férias, licenças, afastamentos e ausências previstas na legislação.  Foi consignado como caso mais crítico, a ausência de colaborador na unidade de Cálculos, vinculada ao Serviço de Pagamento de Pessoal, acarretando, por isso, prejuízos no fluxo de atividades, face à relevância da indigitada célula laboral.	Citadas, em caráter emblemático, as seguintes atividades:  I) o cadastramento tempestivo no Sistema e-Pessoal/TCU das concessões de aposentadorias e pensões, as quais, só em 2019, representam cerca de 500 atos publicados;  II) o acompanhamento minucioso das pendências relacionadas ao módulo "Indícios – TCU";  III) o atendimento, em tempo hábil, às solicitações de subsídios procedentes do contencioso judicial da Procuradoria Federal, que, no exercício de 2019, totalizaram cerca de 540 demandas;  IV) o acompanhamento de processos de reposição ao Erário,

		<p>bem como os seus respectivos desdobramentos.</p> <p>Foi destacado, ainda, o considerável passivo de diligências pendentes, que demandam um conjunto de providências para o seu completo atendimento.</p>
--	--	---

Fontes:

- a. Despacho SEI nº 0569445, de 09.07.2020, do Chefe da Divisão de Obras.
- b. Despacho SEI nº 0570282, de 10.07.2020, do Chefe da Divisão de Estudos e Projetos.
- c. Despacho SEI nº 0573302, de 15.07.2020, do Diretor de Infraestrutura Hídrica.
- d. Despacho SEI nº 0573586, de 15.07.2020, do Chefe da Divisão de Tecnologia e Operações Agrícolas.
- e. Despacho SEI nº 0574053, de 16.07.2020, do Chefe da Divisão de Pesca e Aquicultura.
- f. Despacho SEI nº 0574433, de 17.07.2020, do Diretor de Desenvolvimento Tecnológico e Produção.
- g. Despacho SEI nº 0574094, de 17.07.2020, da Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas – Substituto.

Portanto, em consonância com as informações elencadas evidenciam-se os seguintes fatores como causas ensejadoras das fragilidades relacionadas à adequabilidade da força de trabalho frente às atribuições institucionais da Autarquia:

(i) falta de reposição de servidores que se aposentam, mediante a realização de concursos públicos ou outras formas de movimentação de pessoal, agravada pela inexistência de estudos específicos para o dimensionamento do quantitativo e perfil da força de trabalho necessária para o atingimento dos objetivos da Autarquia; e

(ii) ausência de alteração de procedimentos/rotinas mediante instruções ou manuais formalizados, considerando a modernização da gestão pública e automação de processos, bem como a força de trabalho disponível, com vistas a mitigar o impacto da redução do quantitativo de servidores no cumprimento das atribuições regimentais.

Como consequência das fragilidades relacionadas à força de trabalho do DNOCS, que podem expor a Autarquia a riscos, falhas e frustrações no desempenho do seu papel institucional, identificam-se, em especial, as seguintes situações:

(i) a ausência de estudo ou modelo referencial do dimensionamento da força de trabalho adequada às necessidades institucionais prejudica a mensuração da defasagem quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal atual frente às atribuições da Autarquia.

Destaque-se que a determinação, por meio de critérios técnicos e objetivos, do dimensionamento adequado da força de trabalho, no que diz respeito ao quantitativo, parâmetros de lotação e qualificação necessária para desempenho das atividades constituir-se-á em ferramenta eficiente que apontará medidas necessárias à mitigação do relevante impacto negativo decorrente da redução do número de servidores, bem como de futuros desligamentos e aposentadorias;

(ii) a força de trabalho, apesar da significativa diminuição nos últimos anos em razão de aposentadorias, não foi recomposta, não obstante providências relacionadas à solicitação de concursos e outras formas de movimentação de servidores, sendo informado, por diversas áreas da Autarquia, o impacto dessa redução no desempenho de atividades estabelecidas no Regimento Interno; e

(iii) as informações apresentadas pela Autarquia, quanto às alterações em rotinas/procedimentos de trabalho face à redução do número de servidores, se referem basicamente às dificuldades decorrentes dessa situação, não sendo, contudo, relacionadas medidas de otimização dos processos de trabalho porventura implementadas pelo DNOCS, advindas do avanço na utilização de sistemas informatizados, de padronização/manualização de rotinas, aprimoramento dos procedimentos realizados mediante a identificação de pontos críticos ou sobreposições de tarefas, entre outras, que possibilitem, mesmo com a diminuição significativa de servidores, minorar o impacto proveniente da queda na força de trabalho.

Conclui-se, por conseguinte, diante das informações e dados apresentados, que a força de trabalho à disposição do DNOCS não se encontra suficientemente adequada frente às atribuições institucionais, considerando que a relevante diminuição do quantitativo de servidores nos últimos anos impacta o cumprimento de competências regimentais da Autarquia.

## **8. Inconsistências relacionadas à folha de pagamento da Autarquia, estimando-se o impacto financeiro de R\$ 1.324.545,45 no exercício de 2019.**

O gasto com pessoal ativo, aposentados e pensionistas no exercício 2019, com destaque para o dispêndio com aposentados e pensionistas, que representou 80% do orçamento anual destinado ao pagamento de pessoal, correspondeu aos seguintes valores:

**Tabela 9 – Detalhamento da Despesa de Pessoal – em 2019**

<b>Situação</b>	<b>Quantitativo</b>	<b>Despesa R\$</b>	<b>% Despesa</b>
Ativos	937	147.604.107,32	20,12
Aposentados	3.711	278.061.382,50	37,91
Pensionistas	6.959	307.909.987,22	41,97
<b>Total</b>	<b>11.607</b>	<b>733.575.477,04</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Relatório de Gestão do DNOCS, exercício 2019.

Com vistas a avaliar a gestão de pessoas por meio da observância à legislação aplicável à remuneração, foram analisados dados da folha de pagamento da Autarquia, conforme ocorrências a seguir elencadas:

### **I - Benefícios de pensão concedidos após a EC 41 com o tipo de fundamento em desacordo com a legislação**

A Orientação Normativa nº 9, de 05.11.2010, da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, estabelece orientação aos órgãos e entidades do Sipec, acerca do pagamento do benefício de pensão de que trata a Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003, regulamentada pelo art. 2º da Lei nº 10.887, de 18.06.2004, e o parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 05.07.2005.

Destaque-se que os §§ 1º e 2º do art. 2º da citada orientação normativa dispõem que:

§ 1º De acordo com o art. 15 da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, alterado pela Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, os critérios de reajuste do benefício de pensão deverão observar, desde janeiro de 2008, as

mesmas datas e índices aplicáveis aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social RGPS, exceto as pensões instituídas até 31 de dezembro de 2003 e as pensões instituídas com base no parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005.

§ 2º As pensões instituídas no período compreendido entre 31 de dezembro de 2003 e 20 de fevereiro de 2004 serão calculadas pela última remuneração ou provento percebido pelo servidor ou aposentado na data anterior ao óbito e serão revistas na mesma data e índices aplicados aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social-RGPS; (grifo nosso)

Acrescente-se, ainda, conforme o item 4 da Nota Informativa nº 424/2013/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de 10.10.2013, da Coordenação-Geral de Elaboração, Orientação e Consolidação das Normas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que:

Por intermédio do Acórdão nº 2553/2013 – TCU – Plenário, o Tribunal de Contas da União realizou amplo estudo sobre a existência ou não de paridade com a remuneração do servidor ativo das pensões decorrentes de aposentadorias concedidas anteriormente à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, bem como daquelas decorrentes das aposentadorias concedidas com base no art. 3º da referida Emenda Constitucional, ocasião em que firmou as seguintes diretrizes:

9.2. orientar os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a observar as seguintes diretrizes na concessão de pensão:

9.2.1 as pensões civis decorrentes de aposentadorias ocorridas anteriormente à Emenda Constitucional 41/2003, ou as concedidas com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional 41/2003, somente gozarão de paridade com os vencimentos dos servidores em atividade se o óbito do servidor ocorreu até 31/12/2003;

9.2.2 para óbitos posteriores a 31/12/2003, os benefícios serão reajustados nos mesmos índice e data aplicáveis aos benefícios do RGPS;

9.2.3. constituem exceção à regra e continuam gozando do benefício de paridade (regra de exceção a partir da edição da Emenda Constitucional 41/2003) as pensões civis originadas por óbitos ocorridos a partir de 1º/1/2004 e que sejam decorrentes de:

[...]

9.2.3.2. aposentadorias por invalidez, para servidores que tenham ingressado no serviço público até 31/12/2003, com base no parágrafo único do art. 6.º-A da Emenda Constitucional 41/2003, incluído pela Emenda Constitucional 70/2012, observados os efeitos financeiros estipulados no art. 2º da EC 70/2012;

[...]

Identificaram-se, mediante dados do Siape, 24 benefícios de pensão com o óbito dos respectivos instituidores em datas compreendidas entre 04.01.2004 e 19.02.2004, constando como fundamento da pensão o tipo 13 – “Lei 8.112/90” (paridade com a remuneração dos instituidores de pensão), em que pese, ressalvado o previsto no item 9.2.3 do Acórdão nº 2553/2013 – TCU – Plenário, a concessão de pensões, cujos óbitos dos instituidores são posteriores a 31.12.2003, prever o reajuste dos benefícios nos mesmos índice e data aplicáveis aos benefícios do RGPS.

Instada a se pronunciar, a área responsável da Autarquia reconheceu a inconsistência e informou a geração do Processo Administrativo SEI nº 59400.002477/2020-11 com a finalidade de proceder a regularização cadastral e financeira, garantindo aos beneficiários o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos da Orientação Normativa nº 04/2013.

Com base nas fichas financeiras dos instituidores e respectivos pensionistas, estima-se que a inconsistência relacionada à forma de reajuste dos correspondentes benefícios de pensão ocasiona o pagamento indevido do montante mensal de R\$ 38.224,75, conforme valores de dezembro/2019.

## **II – Ausência de incidência de parcelas remuneratórias na base de cálculo do redutor de pensão**

O § 7º do art. 40 da Constituição Federal de 1988 determinava, até a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, que a concessão do benefício de pensão seria igual ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido ou da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite.

Ressalte-se que, de acordo com a Nota Técnica Conjunta nº 192/2018-MP, de 11.10.2018, da Secretaria de Gestão de Pessoas, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, as pensões com paridade, concedidas a partir de 20.02.2004 (pensões 57 – EC 47/2005 E EC 70/2012 e 62 – EC 47/2005 E EC 70/2012 – LEI 13135/2015) terão o redutor previsto no então vigente art. 40, § 7º, incisos I e II, da CF/1988 recalculado sempre que houver reajuste nos benefícios do Regime Geral de Previdência Social ou na remuneração do cargo do instituidor da pensão, incluindo parcelas remuneratórias criadas após a concessão da pensão que sejam extensíveis aos pensionistas.

Das pensões com fundamento nos tipos 57 ou 62, identificaram-se 43 instituidores de pensão com desconto na Rubrica 82367 – “Redutor Emenda 41/03 AP”, sendo que em treze constava divergência entre o valor da citada rubrica e o disposto na Nota Técnica Conjunta nº 192/2018-MP, de acordo com as fichas financeiras de dezembro/2019.

A Divisão de Gestão de Pessoas da Autarquia informou que a rubrica 82367 – “Redutor Emenda 41/03 AP”, constante como desconto nas fichas financeiras de dezembro/2019 desses treze instituidores de pensão, considera em sua base de cálculo todas as parcelas remuneratórias de caráter permanente da folha de pagamento dos respectivos instituidores, não entrando nessa base de cálculo as parcelas oriundas de rubricas judiciais.

Acrescentou, ainda, que o cálculo da rubrica em tela é realizado automaticamente, ou seja, não é valor informado, de modo que não há ingerência da Divisão de Gestão de Pessoas na forma de cálculo e no valor implantado da referida rubrica. Logo, qualquer inconsistência que possa haver na forma de cálculo deveria ser comunicada diretamente ao Ministério da Economia, que é quem gerencia o funcionamento das rubricas automáticas no SIAPE.

Em que pese a manifestação da Autarquia, destaque-se a ausência de comprovação quanto à regularidade para a não incidência de parcelas oriundas de rubricas judiciais,

na base de cálculo para o desconto do redutor na rubrica 82367. Inclusive, vale salientar que constam valores de rubricas judiciais incidindo no cálculo do referido redutor em fichas financeiras de instituidores de pensão.

Com base nas fichas financeiras dos instituidores de pensão de dezembro/2019, estima-se que a inconsistência relacionada à falta de incidência de parcelas remuneratórias na base de cálculo do redutor de pensão ocasiona a ausência de desconto, na rubrica 82637, do montante mensal de R\$ 2.088,29.

### **III – Reajustes de benefícios de pensão em valores divergentes ao estabelecido pela legislação e pagamentos referentes a decisões judiciais após a perda da respectiva força executória**

O art. 15 da Lei nº 10.887, de 18.06.2004, estabelece que:

Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, ressalvados os beneficiados pela garantia de paridade de revisão de proventos de aposentadoria e pensões de acordo com a legislação vigente.

Mediante amostra dos duzentos maiores valores de benefícios de pensão concedidos com fundamento nos tipos 54 - "LEI 8.112/1990 - EC 41/2003 - LEI 10.887/2004" ou 61 - "EC 41/2003 - LEI 10.887/2004 - LEI 13135/2015, ou seja, sem paridade de revisão, identificou-se que em treze benefícios os valores pagos aos respectivos pensionistas apresentavam divergências entre a base de cálculo e/ou reajustes das pensões com o disposto na Lei nº 10.887/2004, conforme fichas financeiras de dezembro/2019.

Da análise da manifestação apresentada pela Autarquia referente a esses benefícios de pensão, identificou-se que:

a) em um benefício de pensão foi informado que a rubrica 01479 diz respeito ao cumprimento de decisão judicial, cujo objeto é o pagamento de pensão com paridade.

Verificou-se, contudo, mediante consulta ao sítio eletrônico da Justiça Federal no Ceará, que a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região deu provimento à Apelação do DNOCS, conforme Acórdão, de 06.11.2014.

Por conta disso, a outra parte interpôs recurso extraordinário junto ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Constatou-se, mediante consulta ao sítio eletrônico do STF, que foi negado seguimento ao aludido recurso, conforme decisão, em 01.02.2018, bem como negado provimento ao agravo regimental no recurso extraordinário, conforme Acórdão, de 27.04.2020. Acrescente-se que o acórdão/decisão referente ao recurso extraordinário transitou em julgado em 27.05.2020.

Destarte, após pedido de atualização de parecer de força executória, foi emitido o Parecer de Força Executória nº 00173/2020/NUMA-ORD/PFCE/PGF/AGU, de 18.10.2020, da Procuradoria Federal no Estado do Ceará, o qual informa que foi reconhecido no respectivo processo judicial que a pensionista não tem direito à paridade, sendo acrescentado, ainda, que os valores pagos em cumprimento à Decisão Antecipatória da Tutela, que foi orientado no Parecer de Força Executória nº 471/13 – AGU/PGF/PF/CE, devem ser objeto de reposição ao erário nos termos da Lei 8.112/1990.

A DGP informou que, considerando a emissão do citado Parecer nº 00173/2020, excluiu a rubrica 01479 - "DEC JUD. PENS. CALC MANUAL", no valor de R\$ 9.283,29, na folha de pagamento do mês de novembro/2020 da respectiva pensionista.

Comunicou, ainda, que foi gerado o processo administrativo nº 59400.004948/2020-26 com a finalidade de promover a restituição ao erário, nos termos do art. 46, § 3º, da Lei 8.112/1990, dos valores recebidos a maior em razão da decisão provisória que deferiu o pedido de antecipação da tutela.

b) em dois benefícios de pensão foi informado que a rubrica 01479 diz respeito ao cumprimento de decisões judiciais, sendo que, no tocante a um benefício, o objeto é o pagamento da VPNI de Irredutibilidade de Remuneração ART 37 VX/CF, e, no outro, o objeto é o pagamento da Diferença de Complementação Salarial do Decreto-Lei 2438/88, no entanto, ambas demandas judiciais perderam a força executória, respectivamente, em setembro/2012 e junho/2013.

Informaram que para os demais substituídos implantados pelo SIAPE/SICAJ (servidores ativos, inativos e pensionistas com paridade), as referidas demandas foram suspensas, respectivamente, em setembro/2012 e junho/2013.

Entretanto, para os pensionistas sem paridade, cuja implantação em rubrica judicial específica era realizada manualmente, pois o SICAJ não comportava esse tipo de beneficiário, detectaram, após análise dos questionamentos feitos pela equipe de auditoria, que não houve a suspensão à época, de maneira que permaneciam os referidos pagamentos.

Acrescentaram, porém, que tais pagamentos, no valor mensal de R\$ 1.180,93, já foram suspensos para a folha do mês de outubro/2020, e que os valores pagos indevidamente nos últimos cinco anos serão objeto de reposição ao Erário. O mesmo procedimento será adotado para os demais pensionistas sem paridade que constam como substituídos nos referidos processos.

Destaque-se, ainda, no tocante a um desses benefícios de pensão, divergência entre o valor da base de cálculo bruta informada no SIAPE e o da base de cálculo reajustada, considerando os reajustes dos benefícios do RGPS.

Ressalte-se a solicitação ao DNOCS da relação dos demais pensionistas sem paridade, que constam como substituídos processuais nas referidas ações judiciais que perderam a força executória, não havendo, contudo, manifestação da Autarquia sobre o assunto.

c) em nove benefícios de pensão ratificaram que foram encontradas divergências entre o valor da base de cálculo atualizada e o valor pago aos pensionistas, informando que por essa razão "foi aberto o processo administrativo nº 59400.004199/2020-37 para análise e justificativa das Unidades de Pagamento as quais os beneficiários são vinculados, bem como demais providências caso a divergência se confirme."

Acrescente-se, ainda, a identificação, em um benefício de pensão, de divergência entre o valor dos proventos percebido pelo aposentado à época do óbito (observado o redutor previsto no então vigente art. 40, § 7º, incisos I e II, da CF/1988), acrescido dos reajustes dos benefícios do RGPS, e o valor pago à pensionista mediante a rubrica 00596 - "Pensão Civil", na ficha financeira de dezembro/2019, não havendo, todavia, manifestação da Autarquia sobre o assunto.

Com base nas fichas financeiras dos instituidores e respectivos pensionistas, estima-se que as inconsistências identificadas, relacionadas aos reajustes de benefícios de pensão em valores divergentes do estabelecido pela Lei nº 10.887/2004 e/ou pagamentos referentes a decisões judiciais após a perda da respectiva força executória, ocasiona o pagamento indevido do montante mensal de R\$ 18.378,99, conforme valores de dezembro/2019.

#### **IV- Pensões com fundamento na EC 70/12 não decorrentes de aposentadorias concedidas por invalidez**

Conforme os enunciados constantes no Boletim de Jurisprudência – TCU nº 120 e Boletim de Pessoal – TCU nº 67, referentes, respectivamente, aos Acórdãos TCU nº 717/2016 – Plenário e 2347/2019 – Segunda Câmara:

a regra da paridade das aposentadorias e pensões com a remuneração dos servidores ativos, prevista na EC 70/2012, é dirigida, de forma específica, aos aposentados por invalidez permanente, com fundamento no art. 40, § 1º, inciso I, da Constituição Federal. Ela não se aplica aos aposentados voluntariamente, com proventos proporcionais, que obtiveram a posterior integralização dos proventos em decorrência do acometimento de moléstia, na forma do art. 190 da Lei 8.112/1990.

Identificou-se que, de 148 benefícios de pensão com fundamentos de paridade 57 - "EC 47/2005 E EC 70/2012" ou 62 - "EC 47/2005 E EC 70/2012 - LEI 13135/2015" (excetuados os originados por aposentadorias decorrentes da EC 47), em 36 os primeiros dados da aposentadoria dos respectivos instituidores, constantes no Cadastro Siape, referem-se à aposentadoria voluntária, bem como em um benefício, apesar da primeira informação sobre a aposentadoria do instituidor, no Siape, se referir à invalidez, posteriormente, constou fundamento relacionado à aposentadoria voluntária.

A Autarquia informou, após analisar as portarias iniciais de aposentadoria dos respectivos instituidores, que:

a) treze servidores (instituidores referentes a 15 beneficiários de pensão) se aposentaram originalmente por invalidez, o que garante ao beneficiário de pensão o reajuste com paridade, nos termos da EC 70/2012; e

b) 21 instituidores de pensão não se aposentaram originalmente por invalidez ou com base no art. 3º da EC 47/2005, estando constatadas as inconsistências cadastrais e financeiras, ou seja, pagamento de pensão com paridade, quando deveria ter reajustes sem paridade.

Acrescentou, quanto a esses 21 benefícios de pensão, que foi gerado o Processo Administrativo SEI nº 59400.002823/2020-61 com a finalidade de proceder à regularização cadastral e financeira, conforme Ofício nº 4/2020/DA/DGP/AP-L, de 24.07.2020, que solicita a revisão da concessão dos benefícios de pensão referentes aos respectivos instituidores, garantindo aos beneficiários o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos da Orientação Normativa nº 04/2013.

Relativamente ao benefício de pensão, cuja primeira informação sobre a aposentadoria do instituidor se referia à invalidez, mas posteriormente constou fundamento relacionado à aposentadoria voluntária, a Autarquia certificou que o ex-servidor fora aposentado inicialmente com fundamentos de aposentadoria voluntária, inclusive, procedendo à retificação no Siape.

Ressalte-se, entretanto, a ausência de manifestação sobre a regularização do respectivo benefício de pensão, considerando que a pensão permanece como tipo 57 - "EC 47/2005 E EC 70/2012", conforme consulta ao Siape, em 16.09.2020.

#### **V- Pagamento de proventos integrais a servidores aposentados com proventos proporcionais**

Identificou-se que, de 42 aposentadorias com fundamentos referentes à EC 70/12, em três os primeiros dados das respectivas aposentadorias, constantes no Cadastro Siape, são relativos à aposentadoria voluntária, sendo que, conforme os enunciados constantes no Boletim de Jurisprudência – TCU nº 120 e Boletim de Pessoal – TCU nº 67, a regra da paridade das aposentadorias e pensões com a remuneração dos servidores ativos, prevista na EC 70/2012, é dirigida, de forma específica, aos aposentados por invalidez permanente, com fundamento no art. 40, § 1º, inciso I, da Constituição Federal.

Sobre os fundamentos iniciais das três referidas aposentadorias, a Autarquia informou que:

a) foi corrigida a fundamentação legal do Processo de aposentadoria de um servidor, sendo que na alteração não houve diferença de proventos, não constando, portanto, providências quanto à reposição ao erário; e

b) com relação às outras duas aposentadorias, que constavam com o fundamento de "EC41 40 I 6-A EC70 INT" no Cadastro Siape de agosto/2020, foi retificada a folha de pagamento a partir do mês de setembro de 2020, lançando o código 019006 (aposentadoria por invalidez com proventos proporcionais ao tempo de serviço).

Verificou-se, mediante Cadastro Siape de setembro/2020, a alteração, conforme anunciado pela Autarquia, do fundamento das duas aposentadorias, passando a constar "CF67 101 I 102 II", com proporcionalidades de 21/35, em uma concessão, e 31/35 na outra.

Conforme espelho das fichas financeiras de setembro/2020 dos respectivos aposentados, a inconsistência relacionada à proporcionalidade dessas duas aposentadorias ocasionou o pagamento indevido do montante mensal de R\$ 1.543,86, conforme valores de dezembro/2019.

#### **VI – Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida**

O *caput* do art. 46 da Lei nº 8.112, de 11.12.1990, dispõe que:

As reposições e indenizações ao erário, atualizadas até 30 de junho de 1994, serão previamente comunicadas ao servidor ativo, aposentado ou ao pensionista, para pagamento, no prazo máximo de trinta dias, podendo ser parceladas, a pedido do interessado.

Destaque-se, ainda, que conforme o art. 47 da Lei nº 8.112/1990, "O servidor em débito com o erário, que for demitido, exonerado ou que tiver sua aposentadoria ou disponibilidade cassada, terá o prazo de sessenta dias para quitar o débito", e a não quitação do débito no prazo previsto implicará sua inscrição em dívida ativa.

De acordo com conclusão constante no PARECER/PGFN/CDA Nº 1849/2013, de 04.10.2013, da Coordenação-Geral da Dívida Ativa da União, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional:

A Administração Pública deve constituir administrativamente e, se o caso, providenciar a inscrição em dívida ativa de créditos oriundos do dever de ressarcir ao erário imputados a servidores ativos, demitidos, exonerados, pensionistas e aposentados, conforme os termos do Parecer PGFN/CDA/Nº 2348/2012. Consumando-se o falecimento de alguma destas figuras, o Poder Público deve postular o recebimento de seu crédito aos herdeiros do *de cujus*. Para tanto, deve igualmente efetuar a cobrança administrativa pertinente, inscrever o crédito em DAU e ajuizar o executivo fiscal cabível.

[...]

Identificaram-se 74 ocorrências de interrupção de reposições ao erário, descontadas em fichas financeiras mediante a rubrica 00145 – “Rep. Erário L.8112/90-10486/02” (referência jan/2019 a jan/2020), com valores ainda pendentes de ressarcimento pelos respectivos servidores ou pensionistas, sendo que, no tocante a 58, foram apresentadas informações com vistas a comprovar a regularidade das correspondentes interrupções.

Entretanto, as informações a seguir relacionadas, apresentadas pela Autarquia quanto às outras dezesseis ocorrências, cujo valor de reposição ao erário interrompido totaliza R\$ 164.325,48, evidenciam falhas no acompanhamento dos correspondentes ressarcimentos, em especial, por ocasião do falecimento dos servidores que tinham devoluções ainda pendentes:

a) seis ex-servidores foram excluídos por meio de batimento de óbitos com cartórios, não deixando pensionistas vinculados, sendo acrescentado, pela Autarquia, que “Não foram realizados procedimentos adicionais para busca de patrimônio/inventário para recuperação dos valores por falta de capacidade administrativa atual, tendo em vista a diminuição drástica do quadro de colaboradores desta Unidade”;

b) a mesma informação de que “não foram realizados procedimentos adicionais para busca de patrimônio/inventário para recuperação dos valores por falta de capacidade administrativa pela diminuição drástica do quadro de colaboradores” foi apresentada com referência à interrupção da reposição ao erário de um servidor com ocorrência de exclusão de “Suspensão Temporária Administrativa” no Siape;

c) com relação à divergência entre os valores que constavam a ser repostos por um servidor, que teve o pagamento de seus proventos suspenso por um período, a Autarquia informou que se trata de um erro de sistema, pois o SIAPE não deveria apropriar valores que não foram efetivamente devolvidos, sendo acrescentado que os valores que não foram efetivamente descontados do servidor seriam somados na rubrica de reposição, por ocasião da abertura da folha do mês de agosto/2020.

Ressalte-se, todavia, a ausência de identificação da inclusão do valor que não foi repostos no período em que o pagamento dos correspondentes proventos se encontrava suspenso, na ficha financeira de agosto/2020 do respectivo servidor; e

d) quanto a oito ex-servidores na situação funcional de instituidores de pensão, a Autarquia procedeu à implantação dos valores referentes às reposições ao erário que vinham sendo efetuadas pelos ex-servidores, anteriormente ao óbito, nas fichas financeiras de agosto/2020 dos respectivos pensionistas, mediante a rubrica 00145, no total de R\$ 87.088,69.

#### **VII - Pagamento de rubricas referentes a ações judiciais em valores indevidos ou objeto incompatível com a situação funcional do servidor**

O art. 6º da Portaria Normativa nº 2, de 06.04.2017, da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, estabelece que:

Art. 6º Compete aos Dirigentes de Gestão de Pessoas dos órgãos e entidades integrantes do Sipec a adoção dos procedimentos de execução e controle, em folha de pagamento, das decisões judiciais relativas à gestão de pessoas, em ações movidas contra a União, suas autarquias e fundações.

Parágrafo único. A veracidade das informações inseridas no Módulo de Ações Judiciais do Sigepe, bem como as despesas delas decorrentes, será de inteira responsabilidade do Dirigente de Gestão de Pessoas e do Ordenador de Despesa do respectivo órgão ou entidade. (grifo nosso)

No tocante às rubricas judiciais com fundamento na Complementação Salarial de que trata o Decreto-Lei nº 2.438/1988, destaque-se o disposto no art. 14 da Lei nº 12.716, de 21.09.2012, a seguir transcrito:

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.

Ressalte-se que o citado art. 9º da Lei nº 11.314/2006 estabelece que “o valor da complementação salarial de que trata o Decreto-Lei nº 2.438, de 26 de maio de 1988, continuará sendo pago aos servidores do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, na forma de vantagem pessoal nominalmente identificada.”

Acrescente-se, ainda, que conforme Súmula TCU 279, “as rubricas referentes a sentenças judiciais, enquanto subsistir fundamento para o seu pagamento, devem ser pagas em valores nominais, sujeitas exclusivamente aos reajustes gerais do funcionalismo, salvo se a sentença judicial dispuser de outra forma.”

Identificou-se, de uma amostra de 33 servidores ou instituidores de pensão, que em doze constava a percepção de rubricas judiciais com as descrições de “ACORDAO 2161/05 TCU - COMPL SALARIAS DECL2438/88” ou “DIFERENCA DE COMPL. SALARIAL DEC LEI 2438/88”, ou sem a descrição do objeto da respectiva ação, cujo somatório extrapola o valor definido no art. 14 da Lei nº 12.716/2012, conforme fichas financeiras de dezembro/2019.

A Autarquia informou a geração do Processo SEI nº 59400.003304/2020-11, constando que foi sugerida ao Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas a revisão das parcelas referente aos doze aposentados ou instituidores de pensão.

Como tal revisão irá ter consequências financeiras, acrescentou que será garantido aos aposentados e instituidores de pensão o direito ao contraditório e ampla defesa nos termos da Orientação Normativa nº 04/2013.

Verificou-se, ainda, por ocasião da análise da referida amostra, que o somatório dos valores pagos a título de “Vencimento Básico” (rubrica 00001) e “Vencimento art. 4. Lei 8216/91” (rubrica 00807) na ficha financeira de dezembro/2019 de um instituidor de pensão, divergia do disposto no item “a” da Tabela VII do Anexo LXXXVIII da Lei nº

13.324, de 29.07.2016, que trata sobre o Vencimento Básico dos cargos de Médico do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE.

A Autarquia informou a geração do Processo SEI nº 59400.003147/2020-43, constando que foi solicitada ao Chefe de Recursos Humanos da CEST/CE a revisão do benefício de pensão em razão do pagamento indevido da rubrica 00807 - “Vencimento art. 4. Lei 8216/91”, o que deve ser corrigido com a urgência que o caso requer, observando o direito ao contraditório e ampla defesa nos termos da Orientação Normativa nº 04/2013.

Acrescentou, ainda, a solicitação, de que após a correção, fossem adotadas as providências quanto à reposição ao Erário dos valores pagos indevidamente.

Ademais, em uma amostra de quinze servidores, cujas descrições de rubricas judiciais/objeto da ação indicam incompatibilidade com a respectiva situação funcional, de acordo com as fichas financeiras de dezembro/2019, procedeu-se à identificação das seguintes ocorrências no tocante a treze deles:

a) dez servidores com a percepção de vantagens judiciais (dois servidores recebem em duas sequências/rubricas), com a descrição de “PSS” nas citadas rubricas, sendo que oito se encontram na situação de “Aposentado” e dois na situação de “Ativo Permanente” com o recebimento de Abono de Permanência.

A Autarquia informou que oito desses pagamentos se referem a servidores na situação de aposentado percebendo o adicional de insalubridade por meio de rubrica judicial, sendo realizada a exclusão das referidas rubricas nos contracheques do mês de agosto de 2020, totalizando o valor mensal de R\$ 1.655,02.

Acrescentou, ainda, que quatro pagamentos se referem a servidores percebendo o adicional de insalubridade em duplicidade, no entanto, não foi possível excluir a rubrica na folha de pagamento do mês de agosto/2020, pois depende de ingerência do Ministério da Economia, o que será efetivado na folha do mês de setembro/2020.

Destacou que para todos os casos de valores pagos indevidamente, será gerado um processo para reposição ao Erário; e

b) três servidores, na situação de “Aposentado”, constando “Auxílio Transporte” na descrição da ação judicial no Siape.

A Autarquia esclareceu que são servidores aposentados recebendo auxílio alimentação por rubrica judicial e que foi realizada a exclusão das referidas rubricas nos contracheques do mês de agosto de 2020, totalizando o valor mensal de R\$ 554,40, informando, ainda, que será gerado processo para apurar os valores pagos indevidamente, a fim de realizar a reposição ao Erário.

Identificou-se, ainda, de uma amostra de 207 servidores ou instituidores de pensão com rubricas de ação judicial constando as descrições de “INCORPORACAO DE FUNCAO” ou “QUINTOS/DECIMOS”, que um servidor aposentado e um instituidor de pensão, além da percepção de ações judiciais com as mencionadas descrições, recebem parcela incorporada de função paga administrativamente, conforme “Relação de Rendimentos por Rubrica” de dezembro/2019, extraída do Siape, referente às rubricas 82106 e 82107, que tratam sobre a “VPNI Art. 62-A LEI 8112/90”.

A Autarquia informou que um servidor percebe por meio de rubrica judicial 10/10 de FGR-1, sendo que no mês de falecimento do servidor, com a mudança de situação funcional, foi aberto automaticamente o pagamento indevido em duplicidade.

Acrescentou, ainda, a geração do processo SEI nº 59400.003293/2020-79, constando que foi sugerida ao Chefe da Divisão de Gestão de Pessoa, a exclusão da incorporação da função referente à rubrica administrativa, garantindo à pensionista do ex-servidor o direito ao contraditório e ampla defesa nos termos da Orientação Normativa nº 04/2013. Foi sugerida também a verificação de casos semelhantes para que sejam evitadas futuras inconsistências, como ocorreu nesse caso.

Com relação ao outro servidor, o qual está recebendo administrativamente incorporação de função equivalente a 6/10 do DAS-101.5, e 10/10 de FGR-1 por meio de rubrica judicial, extrapolando o limite de 10/10 possíveis, considerando o somatório das duas rubricas, foi gerado o Processo SEI nº 59400.003287/2020-11, constando que foi sugerida ao Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas a revisão da incorporação de função referente à rubrica judicial, para que passe a constar 4/10 de FGR-1, garantindo ao servidor o direito ao contraditório e à ampla defesa nos termos da Orientação Normativa nº 04/2013.

Destacou que, após a conclusão do procedimento de regularização cadastral e financeira, será gerado processo para apurar os valores pagos indevidamente, a fim de realizar a reposição ao Erário.

Estima-se, mediante fichas financeiras dos respectivos servidores, que as inconsistências identificadas, relacionadas ao pagamento de rubricas referentes a ações judiciais em valores indevidos ou objeto incompatível com a situação funcional do servidor, ocasionam a despesa no montante mensal de R\$ 8.888,87, conforme valores de dezembro/2019.

Ressalte-se, ainda, o valor indevido de R\$ 3.466,96, pago a título de “Vencimento art. 4. Lei 8216/91” (rubrica 00807), na ficha financeira de dezembro/2019, de um instituidor de pensão.

#### **VIII – Recálculo de pensões em razão da aplicação da EC 70/2012 após o prazo estabelecido pela legislação, refletindo no valor da respectiva VPNI**

A Emenda Constitucional nº 70, de 29.03.2012, acrescentou o art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional.

Consta no art. 2º da citada EC 70/2012, que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, assim como as respectivas autarquias e fundações, procederão, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da entrada em vigor desta Emenda Constitucional, à revisão das aposentadorias, e das pensões delas decorrentes, concedidas a partir de 1º de janeiro de 2004, com base na redação dada ao § 1º do art. 40 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, com efeitos financeiros a partir da data de promulgação desta Emenda Constitucional.

A Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mediante a Orientação Normativa nº 6, de 25.07.2012, estabeleceu diretrizes aos órgãos

e entidades do SIPEC quanto à aplicação da Emenda Constitucional nº 70/2012, constando as seguintes disposições nos artigos 5º, 8º e 9º:

Art. 5º Na hipótese de a aplicação desta Orientação Normativa implicar em decesso no valor dos proventos ou das pensões, a diferença deverá ser concedida na forma de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, sujeita apenas aos reajustes gerais anuais dos servidores públicos federais, na forma da lei, sendo gradativamente absorvida por ocasião da reorganização ou da reestruturação dos cargos e das carreiras, ou das remunerações previstas em lei.

Art. 8º Os órgãos e entidades integrantes do SIPEC deverão efetuar os recálculos e os devidos reajustamentos de que tratam esta Orientação Normativa no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir do dia 30 de março de 2012, data da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 70, de 2012.

Art. 9º Os efeitos financeiros das revisões (recálculos e reajustamentos) de que tratam esta Orientação Normativa retroagirão à data da promulgação da Emenda Constitucional nº 70, de 2012.

Isto posto, por meio de consulta ao Siape, identificaram-se dezesseis instituidores de pensão com a percepção da Rubrica 82832 – “VPNI Emenda Constitucional 70” em dezembro/2019, a qual foi implantada nas respectivas fichas financeiras, após recálculo das correspondentes pensões em períodos compreendidos entre julho/2017 e junho/2018.

Questionada sobre o recálculo dessas pensões após o prazo estabelecido pela legislação, inclusive considerando, para efeitos da rubrica de “VPNI Emenda Constitucional 70”, os valores percebidos à época dos respectivos recálculos, a Autarquia informou que:

a revisão de que trata a EC 70/2012 somente foi realizada para os beneficiários nessa situação, a partir de agosto de 2017, porque o entendimento inicial era de que somente as pensões instituídas por servidores aposentados pela EC 41/2003 por invalidez (pela média e sem paridade) teriam direito à referida revisão, sendo que, à época, não existiam instituidores que atendessem a esses critérios.

Somente após a manifestação do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 87/2015/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, [...] ficou esclarecido que as aposentadorias por invalidez anteriores à EC 41/2003 também poderiam gerar pensões com paridade, com fundamento na EC 70/2012, momento em que começamos a fazer o levantamento dos casos pendentes de análise no âmbito do DNOCS, o qual só foi concluído em 2017, após realização do curso de DW, o que facilitou a extração de dados do siape com informações mais precisas a respeito dos casos que atendiam aos requisitos.

Destacou, ainda, quanto ao pagamento da "rubrica 82832 – VPNI Emenda Constitucional 70", o Comunica SIAPE nº 555375, de 07.11.2014, que informou a criação da referida rubrica e do tipo de pensão “57”, atribuído aos beneficiários de pensões civis originadas por aposentadorias por invalidez, cuja concessão da aposentadoria tenha ocorrido antes da publicação da EC 41/2003 (31.12.2003) e o óbito do servidor a partir de 01.01.2004.

Com relação a um benefício de pensão, informou o ajuizamento de ação para garantir a paridade remuneratória pela respectiva pensionista, sendo a decisão procedente em favor da autora, mas o valor obtido ao se calcular a pensão com paridade, conforme

determinação judicial, foi menor que o valor percebido pela autora, quando a pensão era paga sem paridade.

Ressaltou, então, que “a parcela “82832 VPNI EMENDA CONSTITUCIONAL 70”, [...] foi implantada no contracheque do instituidor para servir de parâmetro para balizar as absorções futuras, por ser uma rubrica automática, pois a Rubrica "01606 PAGAMENTO DEC. JUD. PENSIONIST", implantada no contracheque da pensionista não é automática para fazer as absorções.”

Considerando a manifestação da Autarquia é oportuno destacar que apesar da informação que somente após a Nota Técnica nº 87/2015/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de 22.10.2015, ficou esclarecido que as aposentadorias por invalidez anteriores à EC 41/2003 também poderiam gerar pensões com paridade, com fundamento na EC 70/2012, constou, no item 1 do Comunica Siape nº 555375, de 07.11.2014, que “foi ajustado no SIAPE, com base na Emenda Constitucional nº 70/2012, Orientação Normativa SEGEP-MP nº 6/2012 e Acórdão TCU nº 2553/2013, a rotina de inclusão de pensão civil com paridade, quando originada de servidores aposentados por invalidez em data anterior a 01/01/2004” (grifo nosso).

Conforme, ainda, o citado Comunica Siape:

Na hipótese de redução do valor da pensão, a diferença deverá ser concedida na forma de vantagem pessoal nominalmente identificada, utilizando a rubrica 82832 – VPNI Emenda Constitucional 70, no provento do instituidor. Sujeita apenas aos reajustes gerais anuais dos servidores públicos federais, na forma da lei, sendo gradativamente absorvida por ocasião da reorganização ou da reestruturação dos cargos e das carreiras, ou das remunerações previstas em lei, mediante autorização desta SEGEP.

Embora conste, na hipótese de redução do valor da pensão, que a diferença deverá ser concedida na forma de VPNI, não se identificou, no referido Comunica Siape, previsão para a realização desse cálculo a qualquer momento em que as respectivas pensões sejam ajustadas às disposições da EC 70/2012, o que nos casos em análise ocorreram em períodos compreendidos entre julho/2017 e junho/2018.

Assim, a ausência de tempestividade na identificação de pensões a serem enquadradas na EC 70/2012, com a elaboração dos cálculos referentes à respectiva VPNI, ocasiona o pagamento de valores superiores aos estimados, na rubrica 82832, se procedidas às correspondentes revisões à época da edição da EC 70/2012, ou mesmo do Comunica Siape nº 555375.

Conforme fichas financeiras de quinze instituidores de pensão e respectivos pensionistas, para os quais consta a rubrica 82832 – VPNI Emenda Constitucional 70, o valor pago na citada rubrica totaliza R\$ 16.720,41, em dezembro/2019.

Estima-se, contudo, que se os efeitos financeiros retroagissem à data da promulgação da EC 70/2012, esse valor corresponderia a R\$ 64,44, e mesmo se calculados à época da divulgação do Comunica Siape nº 555375, avalia-se que a referida VPNI totalizaria R\$ 3.486,12.

Evidenciam-se, mediante as análises efetuadas e respectivas manifestações apresentadas pela Autarquia, como causas ensejadoras das inconsistências apontadas relacionadas à remuneração de pessoal, em especial, as seguintes situações:

- utilização de forma insuficiente de ferramentas, como o DWSiape, para identificar, mediante consultas construídas, informações relacionadas ao cadastro e folha de pagamento de todos os servidores ou pensionistas em uma determinada situação, possibilitando a correção tempestiva de inconsistências, inclusive aquelas geradas em razão de legislação superveniente;
- procedimentos não implementados, ou insuficientes, que assegurem, quando da perda da força executória de demandas judiciais, a suspensão dos pagamentos relacionados a pensionistas sem paridade, cuja implantação era realizada manualmente em rubrica judicial específica;
- mecanismos de controle insuficientes para impedir o lançamento, no Siape, de reajustes em valores divergentes ao definido na legislação relativos a pensão concedida sem a paridade de revisão;
- fragilidade nos controles que assegurem o lançamento de informações, no Siape, relacionadas a fundamento de aposentadorias, em especial as que afetem a respectiva proporcionalidade, em consonância com a documentação pertinente;
- ausência de procedimentos, por falta de capacidade administrativa em razão da diminuição drástica do quadro de colaboradores da Autarquia, relacionados à identificação de patrimônio/inventário de servidores falecidos que à época do óbito tinham reposições ao erário em andamento, com a finalidade de que esses créditos sejam cobrados aos herdeiros ou pensionistas do *de cujus*; e
- controles insuficientes que garantam, quando da alteração da situação funcional de servidores, a exclusão *pari passu* de vantagens incompatíveis com a nova situação, em especial, as decorrentes de decisões judiciais.

As inconsistências relacionadas à folha de pagamento de servidores ativos e inativos, bem como de pensionistas, ocasionam danos ao erário em razão de desembolsos indevidos, que podem permanecer por anos, até a identificação e correção das respectivas falhas.

Verifica-se, dessa forma, a necessidade de a Autarquia aprimorar as rotinas de acompanhamento e revisão de procedimentos referentes ao Cadastro e Folha de Pagamento de seus servidores e pensionistas, com vistas a garantir que as informações e consequentes valores lançados no Siape estejam em consonância com a legislação aplicável à remuneração de pessoal.

A tabela a seguir traz de forma consolidada o apanhado das inconsistências apontadas neste achado e as estimativas do impacto financeiro provocado, calculado com base apenas na amostra que pautou as análises:

**Tabela 10 – Ocorrências relacionadas à Remuneração de Pessoal**

Ocorrências	Quant. Analisadas	Quant. Inconsistências	Impacto Financeiro no Exercício (R\$) *
Benefícios de pensão concedidos após a EC 41 com o tipo de fundamento em desacordo com a legislação	24	24	496.921,75
Ausência de aplicação no cálculo do redutor de pensão de parcelas que	43	13	27.147,77

compõe a estrutura remuneratória dos respectivos instituidores			
Reajustes de pensão divergentes do estabelecido pela legislação e/ou pagamentos de decisões judiciais após a perda da respectiva força executória	200	13	238.926,87
Pensões com fundamento na EC 70 x correspondentes aposentadorias por invalidez	148	22	-
Pagamento de proventos integrais a servidores aposentados com proventos proporcionais	03	02	20.070,18
Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida	74	16	164.325,48
Pagamento de rubricas referentes a ações judiciais em valores indevidos ou objeto incompatível com a situação funcional do servidor	255	27	115.555,31
Pagamento de vencimento em desacordo com a tabela de remuneração da carreira	01	01	45.070,48
Recálculo de pensões em razão da aplicação da EC 70 após o prazo estabelecido pela legislação, refletindo no valor da respectiva VPNI	16	15	216.527,61
<b>Total</b>	<b>764</b>	<b>133</b>	<b>1.324.545,45</b>

Fonte: CGU

\* Valor estimado.

## 9. Descumprimento ao estabelecido na IN-TCU nº 78/2018, quanto ao cadastramento de atos no Sistema e-Pessoal ou da respectiva disponibilização à CGU.

Verificou-se, conforme tabela a seguir, a concessão de 269 atos de aposentadoria e 182 de pensão no exercício 2019, referente a servidores do DNOCS, sendo esses atos sujeitos a registro no âmbito do Tribunal de Contas da União:

**Tabela 11 – Quantitativo de aposentadorias e pensões concedidas em 2019**

Tipo do Ato	Div.Gest. Pessoas	CEST AL	CEST BA	CEST CE	CEST MG	CEST PB	CEST PE	CEST PI	CEST RN	CEST SE
Aposent.	49	02	10	81	08	23	32	41	22	01
Pensão	22	03	21	49	04	22	18	25	13	05
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>05</b>	<b>31</b>	<b>130</b>	<b>12</b>	<b>45</b>	<b>50</b>	<b>66</b>	<b>35</b>	<b>06</b>

Fonte: Extrator de Dados do Siape, 12.05.2020.

A Instrução Normativa – TCU nº 78, de 21.03.2018, dispõe sobre o envio, o processamento e a tramitação de informações alusivas a atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, para fins de registro, no âmbito do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal, sendo estabelecido no art. 7º que:

As informações pertinentes aos atos de admissão e de concessão deverão ser cadastradas no e-Pessoal para fins de exame e registro no prazo de 90 (noventa) dias, contados:

I – da data de sua publicação ou, em sendo esta dispensada, da data de assinatura do ato;

II – da data do efetivo exercício do cargo pelo interessado, nos casos de admissão de pessoal;

III – da data do apostilamento, no caso de alteração.

[..]

Destaque-se, ainda, que de acordo com o art. 11 da citada Instrução Normativa, “O órgão de controle interno emitirá parecer sobre a legalidade dos atos de admissão e de concessão disponibilizados no e-Pessoal pelos órgãos de pessoal a ele vinculados.”

Oportuno salientar que, conforme consta na IN-TCU nº 78/2018, uma das razões para a edição da norma é a necessidade de conferir maior celeridade à coleta de informações, ao processamento e à apreciação dos atos de pessoal sujeitos a registro.

Visando certificar o cumprimento ao disposto na referida IN, quanto à disponibilização dos atos de concessão de aposentadoria e pensão de servidores do DNOCS no e-Pessoal, procederam-se consultas ao citado sistema em 15 e 26.05.2020, no tocante às 201 aposentadorias e pensões concedidas no exercício 2019, referentes a servidores das UPAGs 14 - Divisão de Gestão de Pessoas e 25 - Coordenadoria Estadual no Ceará.

Verificou-se a ausência de cadastramento de 124 desses atos no Sistema e-Pessoal, sendo seis relacionados a servidores da UPAG 14 e 118 à UPAG 25, correspondendo a 61,69% do total de atos de aposentadoria e pensão concedidos no exercício sob exame.

Constatou-se, ainda, que quatorze atos de aposentadoria e pensão, sendo seis relacionados a servidores da UPAG 14 e oito à UPAG 25, correspondendo a 6,96% do total de atos concedidos em 2019 referentes a servidores dessas UPAGs, apesar de cadastrados no e-Pessoal, não haviam sido disponibilizados a este órgão de controle interno para análise e correspondente emissão de parecer.

A Autarquia apresentou justificativas elencadas pelas CEST-CE/ADM/RH e DGP/DNOCS, nas quais são apontadas as dificuldades enfrentadas pelos referidos setores em relação ao cadastramento no sistema e-Pessoal dos atos de aposentadorias e pensões concedidas no exercício de 2019, destacando-se, em especial, informações relacionadas à situação extremamente deficitária da força de trabalho disponível para a realização dessa atividade.

Acrescentaram, ainda, que estão em curso no âmbito do DNOCS providências relacionadas a outras demandas sobre registro de atos de pessoal, referentes a:

- esforços de celeridade, desde agosto de 2019, para saneamento de recomendação efetuada no Relatório de Auditoria de Contas do Exercício 2010, que apontou estoque de 683 diligências emitidas pelo controle interno, até então pendentes de respostas; e
- a devolução pelo TCU, nos anos de 2018 e 2020, de 3.030 atos de concessão de aposentadorias e pensões já registrados no desativado Sistema Sisac, e que se encontravam naquele Tribunal ou no Controle Interno, para que o DNOCS proceda a novo cadastramento e reenvio ao TCU por intermédio do sistema e-Pessoal.

Quanto às pendências relacionadas à disponibilização no Sistema e-Pessoal dos atos de aposentadoria e pensão de servidores das UPAGs 14 e 25 concedidos em 2019, a Autarquia informou a realização de doze registros referentes à UPAG 14 e 124 da UPAG 25, permanecendo, todavia, a ausência de cadastramento de dois atos.

Evidencia-se, diante das informações apresentadas pela Autarquia, a insuficiência do quantitativo de servidores disponibilizados para a execução da correspondente atribuição como causa para a ausência de cumprimento do cadastramento de atos de aposentadorias e pensões no Sistema e-Pessoal, na forma estabelecida pela IN-TCU nº 78/2018, situação essa agravada por eventos não previstos na rotina sobre o respectivo registro, como a devolução de atos de pessoal anteriormente cadastrados no Sisac, para serem inseridos no novo Sistema e-Pessoal e reenviados ao TCU.

Releva mencionar que a falta de cadastramento de aposentadorias e pensões no Sistema e-Pessoal pode ensejar que inconsistências, porventura relacionadas à concessão desses atos, não sejam identificadas pelos órgãos de controle interno e pelo TCU.

Ressalte-se, ainda, que as informações relativas aos atos cadastrados no e-Pessoal passarão por críticas eletrônicas desenvolvidas pela unidade técnica responsável do TCU, com base na legislação pertinente e na jurisprudência do Tribunal.

Conclui-se, portanto, diante das verificações efetuadas e de informações apresentadas pela Autarquia, que a disponibilização dos atos de pessoal referentes a servidores do DNOCS no Sistema e-Pessoal, com vistas ao controle da legalidade pela CGU e TCU, não se encontra adequada aos prazos estabelecidos na IN-TCU nº 78/2018.

## **10. Desconhecimento, pela Autarquia, de situações de acumulação de cargos, empregos ou funções públicas por servidores ativos e inativos, bem como das respectivas remunerações extraSIAPE visando ao cálculo do teto constitucional.**

A avaliação da gestão de pessoas no DNOCS, relacionada à acumulação de cargos, empregos ou funções públicas, contemplou a qualidade dos controles instituídos pela Autarquia para identificar essas situações, a suficiência das análises e providências adotadas relativas às acumulações em desacordo com a legislação, bem como os procedimentos estabelecidos para a aplicação do limite remuneratório de que trata o inciso XI, art. 37, da CF sobre a remuneração, provento ou pensão percebidos fora do SIAPE.

### **Controles para identificar as acumulações de cargos, empregos ou funções públicas e tratar aquelas consideradas ilegais**

A Portaria Normativa nº 2, de 12.03.2012, da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, dispõe sobre os procedimentos a serem adotados no âmbito do SIPEC para fins de controle de dados sobre acumulação de cargos, sendo estabelecido o seguinte no art. 4º:

No caso de acumulação de cargos, empregos públicos, pensões ou funções, o servidor, o empregado e o beneficiário de pensão civil de que trata o artigo anterior fornecerão os comprovantes de rendimentos (contracheque) de todos os vínculos, semestralmente, nos meses de abril e outubro, conforme o disposto no inciso II do art. 1º da Portaria Normativa SRH nº 2, de 8 de novembro de 2011.

Ressalte-se que, conforme o disposto no art. 7º da citada Portaria Normativa nº 2/2012:

Cabe aos dirigentes de recursos humanos, aos servidores ativos e aos aposentados, aos beneficiários de pensão civil e aos empregados públicos, observar a aplicação e o cumprimento do disposto nesta Portaria Normativa, sob pena de responsabilização administrativa, civil e criminal.

A Autarquia informou a inexistência de uma rotina sistemática proativa para identificar e tratar acumulações ilegais de cargos, empregos ou funções públicas para os servidores ativos e inativos do órgão em razão das carências estruturais e de pessoal na Divisão de Gestão de Pessoas, sendo os casos abordados com base nos indícios apontados pelo TCU e disponibilizados no sistema de trilhas de pessoal.

Acrescentou, ainda, o seguinte:

Em que pese a estrutura deficitária, vale ressaltar que dos 150 (cento e cinquenta) casos apontados no sistema de trilhas, atualmente, existem 68 (sessenta e oito) em monitoramento, 82 (oitenta e dois) arquivados, sendo que os indícios integrantes da situação “em monitoramento, todos já contaram com esclarecimentos e providências adotadas por esta Autarquia, evidenciando ações efetivas da Unidade na condução desses casos mesmo com todas as dificuldades apontadas. Vale ainda destacar que essas atividades são conduzidas concomitantemente com as várias outras demandas próprias da área de pessoal, não existindo uma Unidade para tratamento dessa demanda específica, a qual exige controle acompanhamento contínuo.

Conforme consulta ao Painel de Informações do Sistema e-Pessoal do TCU, em 11.08.2020, constavam 58 atos de aposentadoria ou pensão cadastrados pelo DNOCS com indício de acumulação detectado pelo Tribunal.

#### **Acumulações de cargos, empregos ou funções públicas por servidores da Autarquia e providências adotadas relativas às situações em desacordo com a legislação**

O inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal estabelece que é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários:

- a) de dois cargos de professor;
- b) de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

A proibição de acumular “estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público”, conforme inciso XVII do referido art. 37.

Relativamente à compatibilidade de horários para acumulação de cargos públicos, mediante o Parecer nº AM – 04, de 09.04.2019, do Advogado-Geral da União, aprovado

pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República em 09.04.2019, foi adotado o Parecer Plenário nº 01/2017/CNU-DECOR/CGU/AGU, que dispõe:

[...]

1. Segundo entendimento adotado pelo STF e pelo TCU, a aferição da compatibilidade de horários a que se refere o art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988 deve se basear na análise da situação fática a que se submete o servidor público, sendo insuficiente o cotejo do somatório de horas resultante da acumulação de cargos ou empregos públicos com padrão estabelecido em ato infralegal. Revisão do Parecer GQ-145.

2. É admissível, em caráter excepcional, a acumulação de cargos ou empregos públicos que resulte em carga horária superior a 60 (sessenta) horas semanais quando devidamente comprovada e atestada pelos órgãos e entidades públicos envolvidos, através de decisão fundamentada da autoridade competente, além da inexistência de sobreposição de horários, a ausência de prejuízo à carga horária e às atividades exercidas em cada um dos cargos ou empregos públicos.

3. Em respeito aos postulados do ato jurídico perfeito e do *tempus regit actum*, devem ser concedidos efeitos prospectivos à superação do entendimento constante do Parecer GQ-145, passando a Administração Pública Federal a adotar a nova interpretação exclusivamente nas decisões administrativas a serem proferidas, inclusive em grau de recurso administrativo, após a publicação do despacho de aprovação do presente parecer pelo Exmo. Sr. Presidente da República, mantendo-se inalteradas as situações jurídicas consolidadas sob a égide da interpretação anterior, estejam ou não as decisões respectivas submetidas à reapreciação judicial, e vedada a concessão de quaisquer efeitos financeiros retroativos sem a devida contraprestação pelo servidor.

[...]

O art. 133 da Lei nº 8.112/1990 determina que:

Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata [...]

Considerando os motivos já elencados para a ausência de sistemática de controles internos/rotinas no âmbito da DGP/DNOCS, a fim de dar o adequado tratamento aos casos de acumulação de cargos/empregos públicos, a Autarquia não apresentou a relação de servidores ativos e inativos que acumulam cargos, empregos ou funções públicas, bem como as respectivas declarações de acumulação e comprovantes de rendimentos dos vínculos com instituições fora do Siape.

Foi acrescentado, entretanto, que:

visando dar cumprimento ao que estabelece o art. 4º da Portaria Normativa nº 2, de 12 de março de 2012, da Secretaria de Gestão Pública do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, será elaborado Ofício-Circular orientando às Coordenadorias Estaduais para que providenciem junto aos seus servidores ativos, aposentados e beneficiários de pensão o preenchimento das declarações de acumulação de cargos/empregos, cujo modelo lhes serão enviadas, bem como os comprovantes de rendimento dos casos de acumulação eventualmente identificados, no que se refere a

beneficiários de pensão que possuam vínculo com instituições que não integram o Siape. O mesmo procedimento será adotado pela DGP/DNOCS em relação aos servidores ativos, aposentados e pensionistas da Administração Central.

Posteriormente, em sede de manifestação final, a Autarquia informou que:

Em que pese a Autarquia ter se manifestado em relação à implementação de mecanismos de controles sobre acumulação de cargos, diante da situação deficitária da Autarquia, no que diz respeito à força de trabalho, torna-se inviável neste momento a implementação destes controles para o total de 876 servidores ativos, 3545 aposentados e 6895 pensionistas, sugerindo inicialmente a implementação dos controles para os servidores ativos e para os que já foram identificados pelos órgãos de controle e ao mesmo tempo consultar bancos de dados existentes no âmbito do governo federal e estados.

Oportuno destacar que os procedimentos com vistas a cumprir o estabelecido no art. 4º da Portaria Normativa SEGEP/MP nº 2/2012 deveriam ter sido implementados pela Autarquia a partir da edição da referida norma, de modo a possibilitar o controle de dados sobre acumulação de cargos de seus servidores.

Acrescente-se que a situação deficitária do DNOCS, no que diz respeito à força de trabalho, não tem o condão de eximir seus dirigentes do cumprimento ao disposto na mencionada portaria, a qual estabelece procedimentos a serem adotados em relação a servidores ativos, aposentados e beneficiários de pensão.

Quanto às ocorrências de acumulação de cargos, empregos ou funções públicas, porventura, consideradas ilegais a partir de janeiro/2019, a Autarquia relacionou três servidores na situação funcional de “Aposentado”.

Dois casos estão com os procedimentos em apuração e em um foi informado que “com base na análise da documentação apresentada pelo servidor [...] o órgão se manifestou pela procedência do indício perante ao TCU [sic], cujo indício se encontra em monitoramento por àquela Corte de Contas”.

No tocante às ocorrências de acumulação, porventura, consideradas ilegais anteriormente a 2019 e que ainda estão pendentes de regularização, foram relacionados, pela Autarquia, dezenove servidores nas situações funcionais de “Aposentado” ou “Instituidor de Pensão”, bem como as providências adotadas, as quais se encontram resumidas no quadro a seguir:

**Quadro 6 – Acumulações consideradas ilegais anteriormente a 2019**

<b>Quantidade Servidores</b>	<b>Resumo das Providências adotadas</b>
07	Os respectivos PAD/Processos se encontram na situação de “aguardando julgamento”.
03	Os aposentados optaram pela percepção dos proventos pagos pelo DNOCS, restando pendente a comprovação do desligamento nos outros vínculos públicos.
02	Decidiu-se pela possibilidade legal da cassação de aposentadoria dos servidores, sendo os respectivos processos encaminhados ao Ministério do Desenvolvimento Regional, considerando a competência para tal ato.
02	Em monitoramento pelo TCU, os servidores ingressaram com ações judiciais.
02	Em processo de apuração, sendo que uma na situação de “Relatório Final da Comissão”.

01	O aposentado apresentou termo de opção pelo DNOCS e rescisão contratual referente ao outro vínculo público, sendo o assunto submetido ao Diretor Geral para reexame e conclusão do procedimento.
01	O processo de apuração se encontrava sobrestado haja vista o ajuizamento de ação judicial. Entretanto, por meio de acórdão do TCU, o servidor teve sua aposentadoria recentemente julgada ilegal, sendo determinado ao DNOCS notificar ao interessado para que faça opção por umas das aposentadorias, cujo cumprimento aguarda citação formal do referido Acórdão.
01	O aposentado não manifestou opção no prazo legal e o assunto será submetido à autoridade competente para instauração de PAD, visando à regularização da situação.

Fonte: Despacho SEI nº 0578957, de 24.07.2020, da Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas – Substituto.

Destaque-se a quantidade de acumulações de cargos consideradas ilegais anteriores a 2019 e que ainda se encontram pendentes de providências, evidenciando, à exceção daquelas amparadas por decisões judiciais, ausência de tempestividade na apuração e regularização das respectivas situações.

Mediante dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2018, identificaram-se vínculos de 27 servidores do DNOCS com órgãos/entes públicos não integrantes do Siape, os quais não estão relacionados entre as acumulações em apuração pela Autarquia. No tocante a quatro desses servidores, os respectivos vínculos constam do Painel de Informações do Sistema e-Pessoal do TCU referente a atos com indício de acumulação, de acordo com consulta em 11.08.2020.

A Autarquia apresentou manifestação sobre a regularidade das respectivas acumulações de cargos, empregos ou funções públicas ou as providências adotadas com vistas a certificá-la, conforme quadro a seguir:

**Quadro 7 – Providências relacionadas a acumulações identificadas na RAIS 2018\***

Quantidade Servidores	Resumo das Providências adotadas
15	Com vistas a atestar a regularidade das acumulações, foram encaminhadas notificações aos servidores, acompanhadas da “Declaração de Não Acumulação ou de Acumulação Lícita de Cargos ou Proventos”, na qual consta o Termo de Responsabilidade atinente à obrigação de apresentar os comprovantes de rendimentos percebidos por outro vínculo em cumprimento ao disposto no art. 4º da Portaria Normativa nº 2/2012.
02	Exonerações, em 01/02/2019, dos vínculos com prefeitura municipal, constando a informação que “o TCU continuará monitorando a situação nos próximos ciclos de fiscalização. Caso o indício seja novamente detectado, será reencaminhado para os órgãos envolvidos, para atualização da situação.”
03	A Autarquia considerou acumulação lícita de cargos públicos, sendo o indício arquivado pelo TCU. Encaminhada notificação aos servidores para apresentação de comprovantes de rendimentos percebidos nos outros vínculos públicos.
01	Quanto à acumulação de aposentadoria no DNOCS com cargo de diretor em empresa pública, foi informado a seguinte manifestação do TCU: “os esclarecimentos apresentados pela unidade jurisdicionada afastaram a irregularidade, de forma que o indício pode ser arquivado”. Encaminhada notificação ao inativo para apresentação de comprovantes de rendimentos percebidos no outro vínculo público.
01	Servidor aposentado apresentou formulário de acumulação de cargos, informando ocupar cargo em comissão no outro vínculo público, bem como os respectivos comprovantes de pagamentos para lançamento da remuneração extraSIAPE.

01	Servidor estava cedido ao TRE, retornado ao DNOCS em 2016, sendo solicitado os respectivos comprovantes com o fito de regularizar a situação do cadastramento de vínculos/remunerações durante o período da cessão.
01	O indício de acumulação tratado pelo e-Pessoal, com a manifestação do TCU de que “O órgão se manifestou pela improcedência do indício. Na verificação de 03/2017, o TCU não detectou nova ocorrência do indício, após o aperfeiçoamento das trilhas de auditoria” diverge dos elencados na consulta àquele Sistema em 11.08.2020, razão pela qual o servidor foi notificado para apresentar esclarecimentos sobre vínculo com órgão/entes públicos, bem como os respectivos comprovantes de rendimentos.
03	Apesar de vínculos constantes do Painel de Informações do e-Pessoal, conforme consulta em 11.08.2020, a Autarquia informou que os indícios de acumulação não vêm sendo tratados pelo citado sistema, sendo, então, encaminhadas notificações aos servidores ou pensionista para apresentar esclarecimentos sobre vínculos com órgãos/entes públicos, bem como os respectivos comprovantes de rendimentos.

Fonte: Despacho SEI nº 0607409, de 15.09.2020, da Chefe do Serviço de Administração de Pessoal.

\* Vínculos empregatícios declarados na RAIS atualizados até 31/12/2018.

### **Procedimentos para a aplicação do limite remuneratório de que trata o inciso XI do art. 37 da CF sobre rendimentos percebidos extraSIAPE**

O inciso XI do art. 37 da Constituição Federal determina que:

a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal [...]

A Portaria Normativa nº 2, de 08.11.2011, da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão dispõe sobre os procedimentos para a aplicação do limite remuneratório de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal sobre a remuneração, provento ou pensão percebidos fora do SIAPE (extraSIAPE), sendo estabelecido no art. 1º que:

Art. 1º Os servidores, ativos e aposentados, incluídos os agentes políticos, e os empregados públicos dos poderes da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, nomeados para o exercício de cargo efetivo, cargo em comissão ou função comissionada em órgãos e entidades integrantes do SIPEC, deverão fornecer à unidade de recursos humanos do órgão ou entidade onde se dará o exercício, comprovante(s) de rendimentos (contracheque) recebido(s) de outros entes da Federação:

I - no ato da posse;

II - semestralmente, nos meses de abril e outubro; e

III - sempre que houver alteração no valor da remuneração.

...

§3º No caso de acumulação de cargos, empregos públicos, pensões ou funções, o servidor, o empregado e o beneficiário de pensão fornecerão os comprovantes de rendimentos (contracheque) de todos os vínculos.

...

Ressalte-se que, conforme o disposto no art. 7º da citada Portaria Normativa nº 2/2011:

Cabe aos dirigentes de recursos humanos, aos servidores ativos e aposentados, incluídos os agentes políticos, aos empregados públicos, e aos beneficiários de pensão observar a aplicação e o cumprimento do disposto nesta Portaria Normativa, sob pena de responsabilização administrativa, civil e criminal.

Mediante o Comunicado Siape nº 549314, emitido em 20.01.2012, foi informado que estaria disponível no Siape, para a folha de pagamento do mês de fevereiro de 2012, alterações nas transações FPATRENDEX (servidor/aposentado) e FPATREMEXP (beneficiários de pensão), sendo que os novos campos têm por objetivo cadastrar todos os vínculos/remunerações extraSIAPE dos servidores, aposentados e beneficiários de pensão civil que se enquadram na Portaria Normativa SRH nº 2/2011.

Com vistas a avaliar os procedimentos adotados pela Autarquia relacionados ao cadastramento de remunerações extraSIAPE, subsidiando, assim, o cálculo do limite remuneratório de que trata a Constituição Federal, procedeu-se consulta à transação "FPCORENDEX" em 26.08.2020 no tocante aos já referidos 27 servidores do DNOCS que constam vínculos com órgãos/entes públicos não integrantes do Siape na RAIS 2018, bem como a dois servidores na situação funcional de "Cedido/Requisitado".

Identificou-se, todavia, o cadastramento de vínculos/remuneração extraSiape referentes a apenas três deles, constando, ainda, como "Mês Referência Último(s) Contracheque(s) (Outra Fonte)", os meses de nov2014 ou mar2016, sendo informado pela Autarquia, em especial, que:

foram encaminhadas aos servidores relacionados [...] as Notificações [...] acompanhadas da respectiva Declaração de Acumulação de Cargos [...] na qual consta o Termo de Responsabilidade a ser assinado pelo servidor comprometendo-se em apresentar os comprovantes de rendimentos percebidos por outro vínculo para que seja possível efetuar o cadastro dos vínculos/remunerações extra Siape dos servidores com vistas a cumprirmos o disposto no art. 4º da Portaria Normativa nº 2, de 12.03.2012, cuja ausência de cadastramento no SIAPE dessas remunerações deve-se à situação de extrema carência de Pessoal qualificado existente na Divisão de Gestão de Pessoas desta Autarquia, já por diversas vezes relatadas, especialmente, no Serviço de Pagamento de Pessoal, unidade responsável pelo gerenciamento da folha de pagamento, que atualmente conta apenas com 02 (duas) servidoras de carreira e 02 (dois) terceirizados. No entanto, envidaremos todos os esforços no sentido de efetuarmos o cadastramento dos servidores elencados, de modo a regularizarmos a situação.

Identificou-se, ainda, mediante dados da RAIS de 2018, vínculo empregatício com empresa privada de servidor ocupante de cargo submetido ao regime da Lei nº 12.813, de 16.05.2013, sem a adoção dos procedimentos elencados na citada lei que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal.

Destaque-se que, no curso desta auditoria, houve o desligamento do vínculo privado, e a princípio, considerando a informação que a respectiva empresa não tem relação com atividades exercidas pelo DNOCS e não participa de licitações ou presta serviços a órgãos federais, entende-se, s.m.j., a ausência de situação caracterizadora de conflito de interesses, conforme definições constantes no art. 5º da mencionada lei.

Acrescente-se, sobre o assunto, a manifestação que a DGP irá realizar esforços, em conjunto com os setores competentes, para disseminar a informação sobre a legislação

que trata de conflito de interesses junto aos servidores do DNOCS, a fim de que as consultas sejam feitas tempestivamente.

Além disso, o NUGOV elaborou o mapeamento do fluxo para a consulta sobre conflito de interesses, já validado pelo Comitê de Governança do DNOCS, o qual também será divulgado internamente.

Evidencia-se, diante do exposto, que carências estruturais e de pessoal na Divisão de Gestão de Pessoas prejudicam a implementação de uma sistemática de controles internos/rotinas para identificar as acumulações de cargos, empregos ou funções públicas, bem como para dispor de informações sobre as remunerações extra-SIAPE percebidas por servidores ativos, aposentados e beneficiários de pensão.

A ausência de conhecimento sobre acumulações de cargos, empregos e funções públicas de servidores ativos e inativos do DNOCS impossibilita que a Autarquia adote, nos casos de acumulações ilegais, as providências previstas no art. 133 da Lei nº 8.112/1990, com vistas à apuração e regularização das respectivas situações.

Ressalte-se, ainda, que a falta de informações relacionadas à remuneração, provento ou pensão percebidos fora do SIAPE por servidores ativos, aposentados e beneficiários de pensão que acumulam cargos, empregos públicos, pensões ou funções, frustra o cumprimento de procedimentos dispostos na Portaria Normativa SRH/MP nº 2/2011, para a aplicação do limite remuneratório de que trata o inciso XI do art. 37 da CF.

Conclui-se, portanto, que o DNOCS não dispõe de controles instituídos para identificar acumulações de cargos, empregos ou funções públicas de seus servidores, e em consequência, as respectivas remunerações recebidas em outros órgãos/entes públicos.

As medidas empregadas são reativas, com base apenas nos casos apontados pelo TCU e disponibilizados no sistema de trilhas de pessoal.

Portanto, é premente a implementação de rotinas adaptadas à força de trabalho da Autarquia e que levem em conta instrumentos de eficiência, como sistemas informatizados e mapeamento de processos de trabalho, com vistas a atender integralmente os normativos relacionados ao controle de dados sobre acumulação de cargos, empregos públicos, pensões ou funções, no tocante a servidores ativos, aposentados e beneficiários de pensão.

**11. Prosseguimento do Convite 01/2019-CEST-PB sem cumprir os requisitos estabelecidos no § 7º, do art. 22, da Lei 8.666/1993, e com evidências de restrição ao caráter competitivo da licitação, caracterizado pela delonga da entrega e elaboração deficiente do projeto básico, impactando a aquisição da tubulação, conexões e válvulas de ferro fundido, objeto do Pregão Eletrônico 02/2019-CEST-PB, e, as obras de construção da 1ª etapa do Sistema Adutor do Piancó no Estado da Paraíba, objeto da Concorrência nº 01/2020.**

Trata-se da análise do Convite nº 01/2019-CEST-PB, de 08.08.2019, que tem por objeto a contratação de empresa para a elaboração de projetos preliminares, que devem constar de estudos topográficos, geotécnico, drenagem e meio ambiente, e projeto básico para as futuras obras do Sistema Adutor Ramal do Piancó.

O Convite nº 01/2019, do tipo Técnica e Preço, foi realizado no dia 16.08.2019, para entrega dos envelopes contendo os documentos de habilitação, propostas técnica e de preços. De acordo com a Ata da Reunião, de 16.08.2019, foram convidadas seis empresas, além da fixação do edital em local visível na sede da CEST/PB e divulgação no ComprasNet e DOU.

Apesar da divulgação efetuada, houve apresentação de documentação de apenas duas empresas: (i) CEC Engenharia e Consultoria S/S Ltda., CNPJ 00.083.159/0001-17, e WE Construções e Serviços Ltda. – EPP, CNPJ nº 12.423.070/0001-31.

Conforme Análise nº 2/2019/CEST-PB/TEC, de 21.08.2019, elaborada pelo Chefe do Serviço Técnico a CEST-PB, foi habilitada apenas a empresa WE Construções e Serviços Ltda., visto que CEC Engenharia não apresentou a documentação referente à habilitação técnica do engenheiro electricista.

Apesar da apresentação de apenas uma proposta válida, foi dado prosseguimento ao certame, não obstante a Súmula 248 do TCU estabelecer que: “Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, ressalvadas as hipóteses previstas no parágrafo 7º, do art. 22, da Lei 8.666/1993.”

O aludido § 7º do art. 22 da Lei 8.666/1993 assevera que: “Quando, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do número mínimo de licitantes exigidos no § 3º deste artigo, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite.”

O Chefe do Serviço Técnico da CEST-PB informou que a decisão por prosseguir com o Convite nº 01/2019 se deu para não prejudicar a coletividade, caso os recursos obtidos por emenda parlamentar não fossem utilizados em 2019, bem como pelo fato de que foram convidadas empresas experientes nos serviços e realizada publicação do instrumento convocatório no Comprasnet e DOU, tendo como fundamento o § 7º do art. 22 da Lei nº 8.666/1993 e demais princípios que regem a Administração Pública.

A justificativa apresentada não é suficiente para elidir a ilegalidade cometida, pois havia tempo suficiente para repetição do Convite nº 01/2019 sem nenhum risco de perda dos recursos, uma vez que ainda se estava no mês de agosto de 2019.

Além disso, a carta-convite é a modalidade licitatória mais célere, haja vista que o primeiro convite exige apenas o mínimo de cinco dias úteis para sua realização e a repetição tão somente três dias úteis.

Portanto, não foram esgotadas as possibilidades legais ensejadoras para o prosseguimento do certame - limitação de mercado ou o manifesto desinteresse - conforme assevera o § 7º do art. 22 da Lei nº 8.666/1993.

Por ser do tipo “Melhor Técnica e Preço”, o Convite nº 01/2019 envolve avaliação de critérios técnicos para se determinar a empresa e respectiva equipe mais qualificada

para a consecução do objeto licitado. Os critérios totalizam 100 pontos e estão registrados no “Quadro resumo dos critérios de avaliação técnica” que faz parte da instrução do certame.

Em análise a informações constantes do “Relatório de Julgamento de Propostas Técnicas do Convite nº 01/2019, de 28.08.2019”, elaborado pelo Chefe do Serviço Técnico da CEST-PB, verifica-se que a empresa WE Construções e Serviços Ltda. e sua equipe técnica zeraram nos quesitos 1.2, 1.3, 2.2 e 2.3.

Destarte, não poderiam, previamente, oferecer análise crítica dos Estudos de Viabilidade Técnica, Socioeconômica e Ambiental - EVTSA elaborados por um consórcio de empresas brasileiras e estrangeira e com coordenação do MI, por meio do IICA, nem apresentar possíveis melhorias ao projeto.

Com relação aos quesitos 1.1 e 2.1, tiveram como avaliação o escore de 10 pontos em uma pontuação máxima de 15, porém, como zeraram nos itens anteriormente citados, vê-se que há subjetivismo na análise efetuada, haja vista que não há evidências de que tinham “conhecimento do empreendimento e das condições do projeto”, bem como “clara compreensão e domínio do conjunto de tarefas que serão necessárias a executar.”

Com relação ao quesito 3 – Experiência da equipe Técnica (Cet), a pontuação foi máxima. Porém o critério utilizado não é mensurável, pois se baseia apenas na demonstração de Anotações de Responsabilidade Técnica de obras de engenharia e respectivos acervos técnicos, sem estipular quantitativos mínimos que pudessem ser aferidos e comparados com os de outros participantes que tivessem interesse em participar. Nestes termos, representaram mera formalidade, insuscetível de mensuração objetiva.

Note-se que a falta de estabelecimento de parâmetros objetivos para análise da comprovação (atestados de capacidade técnico-operacional) de que a licitante já tenha prestado serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, está em desacordo com os princípios da transparência, da impessoalidade e do julgamento objetivo, insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993.

Dessa forma, houve a contratação da empresa WE Construções e Serviços Ltda. – EPP pelo valor de R\$ 310.956,24, conforme Contrato nº 03/2019-CEST-PB, de 06.09.2019, com prazo de vigência de 180 (cento e oitenta) dias e de execução do objeto licitado em 30 dias, este último contado a partir da assinatura da Ordem de Serviço nº 4/2019/CEST-PB, ocorrida em 09.09.2019.

Ressalte-se a exiguidade do prazo decorrido entre a divulgação do Convite (08.08.2019) e a entrega da documentação de habilitação e propostas de preços (16.08.2019), considerando os critérios técnicos exigidos, que demandam tempo e esforço considerável para atendimento.

A esse respeito, a justificativa dada pela CEST-PB, em síntese, foi para evitar a contratação de empresa sem a qualificação técnica necessária para a realização dos serviços, levando-se em conta os critérios de avaliação técnica.

Para tal, o Serviço Técnico da CEST-PB considerou as seguintes premissas: (i) possibilidade de prorrogação do prazo de execução dos serviços dentro da vigência contratual; e (ii) a empresa postulante possuir equipe técnica qualificada que possa atender em tempo hábil e eficaz os prazos que foram determinados.

Todavia, como razoavelmente esperado dentro do contexto apresentado, o que de fato ocorreu foi atraso na conclusão dos serviços, haja vista que o prazo de trinta dias expirou em 08.10.2019; a primeira entrega foi recebida provisoriamente em 14.11.2019, e, definitivamente, em 21.08.2020, ou seja, com atraso de 318 (trezentos e dezoito) dias.

Tamanho lapso temporal decorreu da necessidade de realização de cinco revisões, sendo que três estão inclusas no Processo SEI 59412.000746/2019-32 e foram elaboradas em razão de diversas falhas relevantes nos estudos preliminares e no projeto básico elaborado pela WE Construções Ltda.

Duas das cinco revisões foram decorrentes de ação fiscalizadora preventiva do TCU que, dentre outros questionamentos, solicitou esclarecimentos acerca da inexistência de materiais e serviços elétricos e de automação no orçamento da licitação, vez que a funcionalidade do empreendimento depende deles; projetos executivos (hidráulico, estrutural, hidromecânico, automação e elétrico) não explicitados no cronograma físico-financeiro e/ou projeto básico e apresentação dos estudos geotécnicos de sondagens que embasaram a definição dos quantitativos de serviços de escavação de valas.

A propósito, com relação aos estudos geológicos, verifica-se que a WE Construções e Serviços Ltda. subcontratou-os à empresa R20 – Serviços e Construções EIRELI, CNPJ 34.485.380/0001-13, visto que esta os elaborou em julho de 2020.

Destaque-se, por oportuno, que anteriormente à realização do Convite nº 01/2019, a CEST-PB instaurou a Concorrência nº 01/2019 para a contratação de “PROJETOS PRELIMINARES constando de estudos em: topográficos, geotécnico, drenagem e meio ambiente), PROJETO BÁSICO e PROJETO EXECUTIVO para as futuras obras do Sistema Adutor Ramal do Piancó ....”

Essa licitação foi revogada conforme consta do Memorando nº 53/2019/CEST-PB, de 13.01.2019, que não apresenta a motivação da revogação do certame.

O objeto da Concorrência nº 01/2019 trazia, em relação ao Convite nº 01/2019, o acréscimo da elaboração do projeto executivo, porém o prazo mínimo até o recebimento das propostas ou realização do evento era de 45 dias, conforme disposto no art. 21, § 2º, I, “b”, da Lei 8.666/1993.

Comparando o cronograma físico-financeiro de ambas as licitações, verificam-se prazos bem distintos para elaboração do projeto básico, haja vista que a Concorrência nº 01/2019 estabelecia oito meses para sua execução e o Convite nº 01/2019 apenas um mês.

De acordo com o Projeto Básico entregue pela WE Construções e Serviços Ltda. (Revisão 01 – outubro/2019 e preços agosto/2019), o valor total da obra do Sistema Adutor Ramal do Piancó foi inicialmente estimado em R\$ 174.020.772,16, dos quais, R\$ 105.072.229,84 para aquisição de tubos, conexões e válvulas em ferro fundido, sendo R\$ 29.438.383,19 (verba 2019) e R\$ 75.633.746,64 (verba 2020).

Os valores restantes (serviços e materiais) foram estimados (Revisão 05 – agosto/2020) em R\$ 78.858.000,85, os quais estão sendo objeto da Concorrência nº 01/2020. Assim, o valor total estimado da obra (materiais e serviços) foi de R\$ 183.930.230,69.

Essa diferença a maior de R\$ 9.909.458,53 em relação à planilha orçamentária da Revisão 01, entregue em outubro de 2019, foi causada, principalmente, pelo acréscimo

dos serviços de elaboração do projeto executivo (R\$ 6.362.168,06) e alteração do item 04.00.00 – Estação Elevatória Bruta – Serviços, que passou de R\$ 5.910.683,87 para R\$ 10.389.353,10.

O Edital da Concorrência nº 01/2020 para contratação da execução das obras de construção da “Primeira Etapa do Sistema Adutor do Ramal Piancó foi lançado inicialmente em 09.04.2020, tendo sido estabelecida a data de 13.05.2020 para entrega dos documentos de habilitação e proposta comercial, além das declarações complementares, sem que o projeto básico estivesse pronto e recebido definitivamente, fato que somente veio a ocorrer em 21.08.2020, após as cinco revisões efetuadas e correções requeridas pelo TCU.

Informe-se que a licitação foi suspensa a partir de 12.05.2020, conforme publicação no DOU, em atendimento a solicitações efetuadas por empresas interessadas no certame, em função da pandemia da doença COVID-19.

A reabertura da licitação somente veio a ocorrer em 21.08.2020, conforme informações do Sistema Comprasnet, ou seja, na mesma data do recebimento definitivo dos estudos preliminares e projeto básico contratados.

## **12. Falhas técnicas graves na elaboração do edital do Pregão Eletrônico nº 2/2019 e severo risco de tornar a aquisição mais onerosa por conta de possível reajustamento dos preços contratados em razão de indefinição no cronograma de entrega.**

Trata-se do Processo nº 59412.001839/2019-84, referente ao Pregão Eletrônico nº 2/2019-CEST/PB para aquisição de tubos, conexões e válvulas em ferro fundido destinados às obras de construção da primeira fase da primeira etapa do sistema adutor do Ramal Piancó na Paraíba, o qual foi dividido em dois itens, a saber: 1 - Tubo de Ferro Fundido (no valor máximo aceitável de R\$ 29.218.110,19) e 2 - Tubo de Ferro Fundido (no valor máximo aceitável de R\$ 66.146.472,12).

A obra em comento é composta por: (i) captação no PISF; (ii) estação elevatória de água bruta – EB1; (iii) adutora por recalque (trecho EB1/SP1); (iv) adutora por gravidade (trecho SP1/SP2); (v) adutora por gravidade (trecho SP2/Lançamento); (vi) StandPipe 01; (vii) StandPipe 02; e lançamento.

Com efeito, encontra-se em andamento a Concorrência Pública nº 01/2020-CEST/PB para contratação de empresa para sua execução, com valor inicial orçado em R\$ 78.858.000,85, conforme projeto básico.

Apenas dois interessados participaram da formulação dos lances do Pregão Eletrônico nº 2/2019-CEST/PB: as empresas Saint-Gobain Canalização Ltda., CNPJ 28.672.087/0001-62, fabricante de tubos de ferro fundido, e a Caetano Comércio e Construções Ltda., CNPJ 06.347.221/0002-06, distribuidora de produtos para rede de água e esgoto.

A Saint-Gobain Canalização Ltda. sagrou-se vencedora e assinou com a CEST-PB o Contrato nº 06/2019, de 12.12.2019, no valor de R\$ 94.686.863,93, sendo o item 1 no

valor de R\$ 29.071.995,80 (verba destinada em 2019) e o item 2 no valor de R\$ 65.614.868,13 (verba destinada em 2020).

Visto que a obra do sistema adutor do Ramal Piancó encontra-se inserida no Objetivo 0479 - Ampliar a oferta de água para usos múltiplos por meio de infraestruturas hídricas - do PPA 2016-2019, mais especificamente na ação orçamentária 15DX, a deflagração do Pregão Eletrônico nº 2/2019-CEST/PB com previsão orçamentária para aquisição do item 2 apenas para 2020 não configura uma ilegalidade, mas traz embutido um forte risco de atrasos no cumprimento dos cronogramas e, por conseguinte, no encarecimento do preço final, tão bem retratado em achado específico deste relatório, quando aborda a temática dos resultados operacionais do DNOCS.

Apesar de a CEST-PB entender “que há vestígios de que o item 2 será empenhado” em virtude de as despesas encontrarem-se previstas no Plano Plurianual e LOA/2020, há que se ter cautela, haja vista que, a partir das informações constantes do Portal da Transparência, na aba que trata do Orçamento da Despesa Pública, verifica-se que os recursos para a ação orçamentária 15DX foram fixados em 2020, inicialmente, em R\$ 14.410.012,00, sendo atualizados (sem que haja realização) para R\$ 12.328.966,00. Portanto, insuficientes para fazer frente às despesas do item 2 do aludido Pregão Eletrônico.

Nesse contexto, a Ordem de Fornecimento nº 1/2020/CEST-PB, de 05.02.2020, foi dada estipulando a entrega do item 1, em 01.06.2020, e do item 2, em 01.08.2020. Contudo, verifica-se que foi adiada em 29.05.2020, a dois dias do prazo da 1ª entrega, por iniciativa da CEST/PB, sem que se tenha sido estabelecido um novo prazo e sem anuência da empresa Saint-Gobain.

Segundo o Chefe do Serviço Técnico da CEST/PB informou, a Coordenadoria aguarda a emissão da ordem de serviço e da instalação do canteiro das obras de construção da primeira etapa do Sistema Adutor do Ramal Piancó, de que trata a Concorrência nº 01/2020-CEST/PB, para apresentação de novo cronograma de entrega dos materiais.

O retardamento no cumprimento da execução contratual por conta desta indefinição poderá acarretar reajuste conforme previsão contida no item 11 do Termo de Referência anexo ao Contrato nº 6/2019, haja vista o tempo decorrido da contratação e/ou revisão dos preços contratados com fulcro no art. 65, II, “d”, da Lei 8.666/1993, pelo fato de o preço do minério de ferro, principal insumo da fabricação dos produtos, ser atrelado às variações de preço da commodity no mercado internacional.

Identificaram-se falhas técnicas grosseiras na elaboração do edital do Pregão Eletrônico 02/2019, em especial no Anexo IV – Especificações Gerais, documento que não foi objeto de apontamentos no Parecer Jurídico nº 77/2019/CEST-PE/DNOCS/PF/DNOCS/PF/DG-DNOCS/PGF/AGU, de 21.11.2019, exarado no exercício da competência que estabelece o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993.

Foi salientado no parecer: “(...) que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica.”

Nesse sentido, a empresa Saint-Gobain Canalização Ltda. fez um pedido de esclarecimentos ao Pregoeiro Oficial da CEST-PB, acerca de incompatibilidades verificadas entre o objeto do edital e determinadas obrigações e requisitos técnicos

exigidos para participação no certame, previstos no Edital e no aludido Anexo IV, conforme demonstrado a seguir:

a) inclusão de requisito de apresentação de Responsáveis Técnicos junto ao CREA e de atestados de capacidade técnico-operacional registrados no respectivo CREA em conjunto com Certidão de Acervo Técnico para comprovação de anterior execução “de obras/serviços de características técnicas similares às do objeto da presente licitação” e comprovação da presença de profissionais com Atestados de Responsabilidade Técnica expedidos pelo CREA no quadro permanente;

b) visita ao local da obra - consta determinação de visita ao local de entrega para verificação de sua adequação;

c) obrigações de Supervisão e Montagem - prevê-se como obrigações da licitante a disponibilização de equipe técnica que será responsável pela supervisão “*dos serviços de desembarque, conferência, armazenamento, **supervisão da montagem dos equipamentos e materiais a serem fornecidos***”. Não está claro como irá ocorrer a “supervisão da montagem dos equipamentos e materiais” e quais serão as responsabilidades do fornecedor, visto que o termo de referência disciplina apenas as obrigações de entrega e a responsabilização por eventuais vícios;

d) não especificação de capital ou patrimônio mínimo do valor estimado da contratação (item 9.10.4 do Edital, e

e) inexistência do item 3.12 (Garantia Comercial) a que o Anexo IV, Item 7 – Das Especificações faz referência.

Note-se que os requisitos exigidos nas letras “a”, “b” e “c” são típicos de licitações de obras e serviços de engenharia, não se adequando ao tipo de fornecimento de materiais objeto da licitação, em um evidente açodamento das etapas preparativas da fase interna do Pregão Eletrônico 02/2019 – CEST-PB.

Ademais, verificou-se, por intermédio da análise do Parecer SEI DNOCS 0451481, de 02.12.2019, elaborado pela Chefe do Serviço Administrativo da CEST-PB, no intuito de responder aos questionamentos da Saint-Gobain, a existência de diversas falhas nas especificações dos produtos que seriam adquiridos, quais sejam: (i) falta da identificação da classe de tubo para rede de água (K7 ou K9); (ii) falta de identificação da Pressão Nominal-PN das peças, se PN 10, 16 ou 25, e (iii) falta de indicação da posição da aba de vedação.

Embora as questões tenham sido esclarecidas e/ou justificadas à empresa Saint-Gobain pela CEST-PB, não se identificou que as alterações necessárias aos erros materiais trazidos à lume tenham sido objeto de retificação com a publicação de novo edital, de modo a dar conhecimento a todos os interessados em participar do certame. Note-se que a abertura da licitação foi realizada, normalmente, às 09:00 horas do dia 05.12.2019.

Considerando a participação de apenas um fabricante de tubulação de ferro fundido, denota-se que não houve competição de preços entre os participantes. Inclusive, na pesquisa de preços efetuada para estimativa do orçamento da aquisição, a Saint-Gobain já demonstrava que detinha os melhores preços.

Impende ressaltar ainda que somente após diligência da CGU, o Coordenador da CEST-PB, por intermédio do Ofício nº 246/2020/CEST-PB, de 22.09.2020, solicitou a garantia de execução equivalente a 5% do valor do Contrato nº 06/2019 e justificativas pela não apresentação em tempo hábil.

Ante todo o exposto, as falhas identificadas decorrem de um planejamento inadequado para a construção da 1ª etapa do Sistema Adutor do Piancó, desde a formulação dos “Projetos Preliminares e Projeto Básico”, objeto do Convite nº 01/2019, o qual foi modificado diversas vezes e aprovado somente em agosto de 2020.

Como corolário, no caso específico, a contratação de aquisição dos tubos, conexões e válvulas de ferro fundido sequer tem cronograma atualizado de entrega dos materiais, visto que está condicionado à instalação do canteiro de obras para receber e os guardar, o que poderá acarretar aplicação da cláusula de reajuste, com natural encarecimento do preço final.

Além disso, até a presente data (23.10.2020) não há recursos orçamentários disponibilizados que atendam ao fornecimento do item 2 do Pregão Eletrônico 02/2019 – CEST-PB, no valor de R\$ 65.614.868,13.

### **13. Prática de ato de gestão antieconômica ante a contratação de serviços de limpeza e conservação com sobre dimensionamento de pessoal, ocasionando gasto excessivo de R\$ 355.782,69 no exercício de 2019.**

Trata-se da análise do Processo nº 59400.000920/2017-14, referente ao Pregão Eletrônico - PE nº 03/2018, que resultou na formalização do Contrato nº 69/2018 com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda., CNPJ 07.360.290/0001-23, em 28.12.2018, para prestação de serviços continuados de limpeza e conservação, com fornecimento de material, e de apoio administrativo para atendimento à demanda da Administração Central do DNOCS.

A licitação e contratação em tela transcorreram sob a égide da Instrução Normativa SLTI/MPOG 02, de 30.04.2008. A Ordem de Serviço nº 03/2019/DA/DRL para início da prestação dos serviços entrou em vigor em 17.01.2019.

Com relação à execução do Contrato nº 69/2018, em particular, os serviços de limpeza e conservação, de acordo com o inciso II do art. 42 da IN SLTI/MPOG 02/2008 o número de serventes a ser contratado deve ser calculado conforme a produtividade mínima a ser considerada para cada categoria profissional envolvida, expressa em termos de área física por jornada de trabalho ou relação serventes por encarregado.

Considerando as informações constantes do Termo de Referência da contratação, verificou-se que foram adotados os seguintes índices de produtividade por servente em jornada de oito horas diárias: I - áreas internas (600 m<sup>2</sup>), áreas externas (1200 m<sup>2</sup>) e esquadrias internas e externas (220 m<sup>2</sup>).

Contudo, não houve adoção da segmentação dos ambientes a serem limpos (por tipo de piso, almoxarifados, áreas com espaço livre - saguão, hall e salão, varrição de passeios

e arruamentos e outros), para definição do quantitativo total de serventes, em desacordo com o art. 44 da IN SLTI/MPOG 02/2008.

Instado a justificar, o DNOCS, por intermédio do Chefe do Serviço de Atividades Gerais, informou que o termo de referência do Contrato nº 69/2018 foi elaborado com os quantitativos (m<sup>2</sup>) e produtividades da contratação anterior. De acordo com a tabela a seguir, apresentada pelo referido Chefe, a contratação abrangeu um total de 35 (trinta e cinco) serventes:

**Tabela 12 – Cálculo do “Quantitativo de Serventes” conforme Termo de Referência do Contrato nº 69/2018**

TIPO DE ÁREA	PREÇO MENSAL UNITÁRIO (R\$/M <sup>2</sup> )	ÁREA M <sup>2</sup>	SUBTOTAL
Área Interna	5,04	17.053,93	85.951,81
Área Externa	2,52	5.587,00	14.079,24
Esquadria Interna	1,15	2.108,18	2.424,41
Esquadria Externa	1,15	2.108,18	2.424,41
A – Valor Global Mensal <sup>(1)</sup> (R\$):			104.879,96
B - Valor Global Mensal <sup>(2)</sup> (R\$):			102.035,93
C – Quantidade de Serventes = (B)/(Salário do Servente <sup>(3)</sup> )			34,84

Fonte: Termo de Referência do Contrato nº 69/2018

(1) Cálculos efetuados considerando a produtividade conjunta de servente e encarregado

(2) Cálculo efetuado excluindo o salário de um Encarregado no valor de R\$ 2.843,93

(3) Salário do Servente - R\$ 2.928,85

De modo a certificar a correção dos cálculos das áreas internas e externas que serviram de parâmetro para a contratação, solicitaram-se as plantas baixas da Administração Central do DNOCS em Fortaleza, local da realização dos serviços contratados, e após levantamento dos quantitativos das áreas externa e interna observou-se que estas apresentaram números bem divergentes dos utilizados no termo de referência do Contrato nº 69/2018, a saber:

**Quadro 8 – Comparativo entre os quantitativos de área interna e externa levantados pela CGU e do Contrato 69/2018.**

Descrição	Contrato 69/2018 (m <sup>2</sup> )	Cálculos CGU (m <sup>2</sup> ) <sup>(1)</sup>
Áreas Interna	17.053,93	11.692,62
Áreas Externa	5.587,00	6.398,00
Esquadria Interna	2.108,18	-
Esquadria Externa	2.108,18	-

Fonte: Termo de Referência do Contrato 69/2018,

(1) Cálculos efetuados utilizando o software AutoCAD

Considerando os quantitativos calculados das áreas interna e externa, a utilização dos limites mínimos de produtividade da IN SLTI/MPOG 02/2008 e memória de cálculo apresentada pelo Chefe do Serviço de Atividades Gerais do DNOCS, constatou-se que o número de serventes contratados deveria ser de 26 e não 35, conforme mostra a tabela a seguir:

**Tabela 13 – Demonstrativo do cálculo do “Quantitativo de Serventes” considerando o novo levantamento das áreas interna e externa da Administração Central do DNOCS.**

TIPO DE ÁREA	PREÇO MENSAL UNITÁRIO (R\$/M <sup>2</sup> )	ÁREA M <sup>2</sup>	SUBTOTAL
Área Interna	5,04	11.692,62	58.930,80
Área Externa	2,52	6.398,00	16.122,96
Esquadria Interna	1,15	2.108,18	2.424,41
Esquadria Externa	1,15	2.108,18	2.424,41
A – Valor Global Mensal <sup>(1)</sup> (R\$):			<b>79.902,58</b>
B - Valor Global Mensal <sup>(2)</sup> (R\$):			<b>77.058,65</b>
C – Quantidade de Serventes = (B)/(Salário do Servente <sup>(3)</sup> )			<b>26,31</b>

Fonte: Termo de Referência que deu origem ao Contrato nº 69/2018,

(1) Cálculos efetuados considerando a produtividade conjunta de servente e encarregado

(2) Cálculo efetuado excluindo o salário de um Encarregado no valor de R\$ 2.843,93

(3) Salário do Servente - R\$ 2.928,85

Impende ressaltar a louvável providência adotada pelo Diretor-Geral do DNOCS no início de 2020, que determinou a redução do quantitativo de serventes e de contínuos, em ambos os casos de 35 empregados para 30 e 24, respectivamente, conforme Ofício nº 10/2020/DA/DRL/AG, de 23.01.2020, mitigando, assim, os gastos excessivos incorridos até então.

Porém, observou-se a ausência de um melhor suporte técnico para a tomada de decisão e do necessário termo aditivo ao Contrato nº 69/2018 para formalização. Nesse contexto, considerando os índices de produtividade e a segmentação dos ambientes da IN SEGES/MPDG nº 5/2017, que revogou a IN SLTI/MPOG 02/2008, a qual estipulou índices de produtividade maiores, bem como novas informações disponibilizadas pelo DNOCS, em resposta à Nota de Auditoria nº 04/823674 - DNOCS, de 16.10.2020, o quantitativo necessário de serventes cai para 25, conforme demonstrado na tabela a seguir:

**Tabela 14 – Demonstrativo do cálculo do “Quantitativo de Serventes” efetuado a partir dos novos índices de produtividade da IN SEGES/MPDG nº 5/2017 e segmentação dos ambientes.**

TIPO DE ÁREA	PREÇO MENSAL UNITÁRIO (R\$/M <sup>2</sup> )	ÁREA M <sup>2</sup>	SUBTOTAL (R\$)
<b>Áreas do Prédio da Administração (I)</b>			
Piso Frio	4,08	10.177,80	41.525,42
Banheiro	16,36	887,18	14.514,26
Piso Acarpetado	4,08	208,64	851,25
Hall	3,27	356,00	1.164,12
Almoxarifado	4,09	63,00	257,67
Pátio e Áreas Verdes	1,81	6.398,00	11.580,38

Esquadria Interna <sup>(4)</sup>	0,92	3.267,33	3.005,94
Esquadria Externa <sup>(4)</sup>	0,92	3.267,33	3.005,94
<b>Valor Parcial (I)</b>			<b>75.904,98</b>
<b>Áreas do Arquivo e Museu das Secas (II) <sup>(5)</sup></b>			
Piso Frio - Arquivo	4,08	479,00	1.954,32
Área Externa	3,27	487,00	1.592,49
Piso Frio - Museu	3,27	641,00	2.096,07
Área Externa	1,81	28,00	50,68
<b>Valor Parcial (II)</b>			<b>5.693,56</b>
<b>A - Valor Global Mensal [(I) + (II)] <sup>(1)</sup> (R\$):</b>			<b>81.598,54</b>
<b>B - Valor Global Mensal <sup>(2)</sup> (R\$):</b>			<b>78.512,22</b>
<b>C - Quantidade de Serventes = (B)/(Salário do Servente <sup>(3)</sup>)</b>			<b>24,76</b>

Fonte: Dados levantados pela CGU e informações disponibilizadas pelo DNOCS

(1) Cálculos efetuados considerando a produtividade conjunta de servente e encarregado

(2) Cálculo efetuado excluindo o salário de um Encarregado no valor de R\$ 3.086,32

(3) Salário do Servente - R\$ 3.170,84

(4) Novos quantitativos informados a partir da análise efetuada pelo DNOCS dos projetos de fachadas do prédio da Administração Central

(5) Individualização e inclusão no cálculo do quantitativo de serventes das áreas a ser limpas relativas ao Arquivo e Museu das Secas

Assim, fruto de uma falha na elaboração do termo de referência, que levou em conta quantitativos (m<sup>2</sup>) da contratação anterior, os quais se mostraram incorretos e determinantes para o sobre dimensionamento do pessoal de limpeza contratado, no exercício de 2019 o DNOCS teve gastos excessivos de R\$ 355.782,69, considerando o custo mensal de R\$ 3.170,84 (valor repactuado a partir de janeiro de 2019) por cada servente.

Ante o exposto, resta espaço para que a atual gestão da Autarquia promova novos ajustes no dimensionamento de pessoal alocado na avença em comento, levando-se em conta os novos parâmetros de produtividade introduzidos pela IN SEGES/MPDG nº 5/2017.

#### **14. Ocorrência de desvio de função na contratação de empresa para prestação de serviços de apoio ante o emprego dos terceirizados para executar tarefas distintas das previstas no termo de referência do contrato.**

Conforme já reportado em outro achado de auditoria, o Contrato nº 69/2018 com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. envolve a prestação de serviços continuados de limpeza e conservação, com fornecimento de material, e de apoio administrativo para atendimento à demanda da Administração Central do DNOCS.

Inicialmente, foram mobilizados 35 (trinta e cinco) contínuos para execução dos serviços de apoio administrativo, ao custo total de R\$ 1.134.889,43 no exercício de 2019.

De acordo com as disposições do Termo de Referência da contratação, os serviços a serem executados por essa categoria profissional consistem em:

- a) distribuir internamente documentos, periódicos e correspondências;
- b) realizar a entrega externa de correspondências e documentos;
- c) registrar em livro protocolo a serem distribuídos e colher no mesmo livro as assinaturas dos responsáveis pela recepção dos documentos;
- d) preparar os documentos e correspondências para remessa por malote, via postal ou distribuição interna/externa, em conformidade com orientações próprias de cada modalidade;
- e) realizar serviços externos de entrega e coleta de documentos e materiais de pequeno monte, quando solicitado pelas Unidades Organizacionais;
- f) auxiliar nas atividades de transporte de processos, documentos, e materiais afins;
- g) executar as demais atividades inerentes ao posto de serviço e não atribuídas às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e salários do órgão.

Ocorre que majoritariamente tais tarefas praticamente foram extintas com a implantação do SEI no DNOCS, desde 02.04.2018, por meio da Portaria nº 530/DG, de 26.10.2017.

Tal medida alinha-se a objetivo estratégico previsto no PEI 2017-20 da Autarquia, de modernizar seus processos internos com a implementação de um modelo de excelência de gestão, por meio de gestão estratégica de forma sistêmica, bem como sua execução, com o desenvolvimento de mecanismos de controle interno visando à melhoria da gestão.

Em entrevista aplicada por meio de questionário, com 07 (sete) contínuos de um total de 29 (vinte e nove) que atualmente são contratados para esse tipo de serviço, verificou-se que referidas atribuições raramente e/ou sequer são realizadas durante o expediente.

Efetivamente estão sendo executadas atividades atípicas ao que se encontra estabelecido no Termo de Referência do Contrato nº 69/2018, tais como: (i) realização de atividades na área de biblioteconomia; (ii) auxílio no uso do Sistema SEI à chefia imediata e outras plataformas utilizadas internamente no DNOCS; (iii) recebimento e realização de ligações telefônicas; (iv) serviços de copeiragem; (v) preparação de despachos e ofícios, serviços de secretariado, dentre outras atividades.

Nesse sentido, é forçoso alertar que tal prática é expressamente vedada à Administração por força do disposto no art. 10, III, da IN SLTI-MP 02/2008, que regula a contratação em comento, *in verbis*:

Art. 10. É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, tais como:

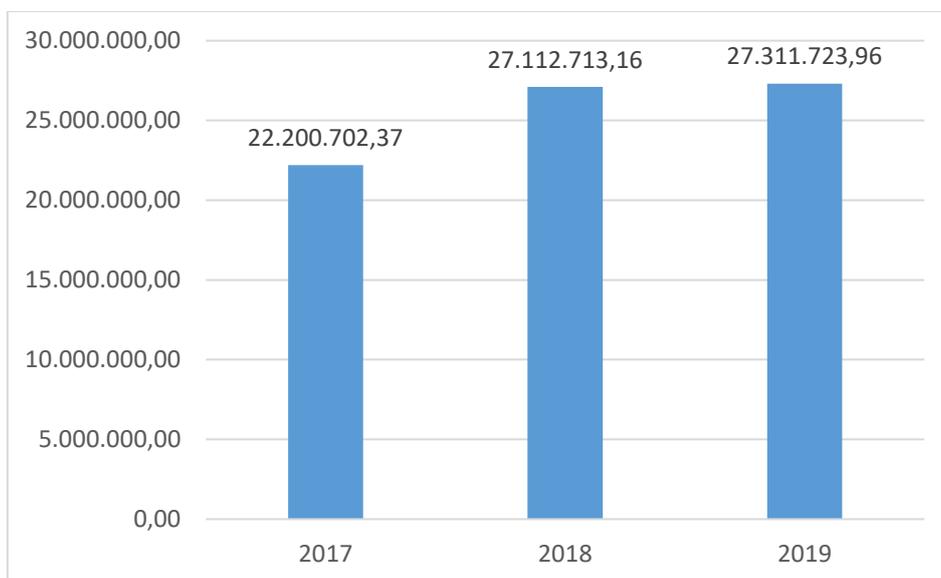
[...]

III - promover ou aceitar o desvio de funções dos trabalhadores da contratada, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado; e

[...]

Apesar de todos os benefícios reconhecidos com a implantação do SEI, que se traduzem em agilidade, produtividade, transparência, satisfação de usuário e redução de custos, observou-se um crescimento dos gastos que envolvem locação de mão-de-obra terceirizada, incluídos nessa situação os serviços de contínuo, durante o mesmo período de implantação do mencionado Sistema, conforme se depreende do gráfico a seguir:

**Figura 13 – Despesas Liquidadas – Locação de mão-de-obra**



Fonte: Tesouro Gerencial.

Conforme já mencionado, no exercício de 2020, existem 29 (vinte e nove) contínuos trabalhando no DNOCS sob o albergue do Contrato nº 69/2018, de acordo com verificação feita em frequência de ponto apresentada à equipe de auditoria.

Tal número contraria o disposto no Ofício nº 10/2020/DA/DRL/AG, de 23.01.2020, que determinou à empresa Serval a redução de 11 (onze) contínuos no prazo máximo de 28.02.2020, considerando a necessidade de adequação à nova realidade financeira e econômica da Autarquia e as medidas de redução de gasto público nas contratações e prestação de serviços adotadas pela Administração do órgão.

Assim, por determinação da própria alta administração do DNOCS, o Contrato nº 69/2018 deveria acolher 24 colaboradores na categoria profissional de contínuo.

Portanto, pelos fatos apontados acima, verifica-se um superdimensionamento na alocação de pessoas na categoria profissional de contínuos desde o ano de 2018, que, efetivamente, são empregadas em outras atividades alheias ao estabelecido no Termo de Referência da contratação, em evidente prática de promoção e aceite do desvio de funções dos trabalhadores da contratada, o que é expressamente vedado por norma.

Com efeito, o custo anual de contratação dessa categoria profissional, à conta do Contrato nº 69/2018, foi de R\$ 1.112.106,66.

### **15. Concentração excessiva de atribuições a servidor incumbido de fiscalização de contratos que ensejam falhas no exercício efetivo da atividade.**

O Chefe de Atividades Auxiliares da Divisão de Recursos Logísticos do DNOCS é o responsável pela fiscalização do Contrato nº 69/2018, conforme Portaria nº 17 DG, de 11.01.2019.

Exerce também a função fiscalizatória em contratos de manutenção de ar condicionado, elevadores e predial, bem como nos serviços de vigilância armada. Atua, ainda, como gestor do contrato referente à manutenção de copiadoras e fiscal administrativo do contrato de prestação de serviços de TI.

Além das atividades de fiscalização, elabora estudos preliminares, mapas de riscos e termos de referência para as licitações da Administração Central do DNOCS, exceto TI.

Segundo o próprio servidor, devido a sua atuação em vários contratos e auxílio nas licitações do DNOCS, não tem tempo para atuar efetivamente na fiscalização, inclusive confirmou que não adota controles formais para verificar a conformidade e a qualidade dos serviços de limpeza e conservação e de contínuos, haja vista que:

- não há registro próprio de todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato;
- não realiza fiscalização por amostragem dos empregados da empresa contratada, e
- não observa a pactuação de Acordo de Níveis de Serviço, em que estão definidos os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

Afirmou que os principais problemas na atividade de fiscalização são decorrentes da falta de pessoal, de interesse dos servidores em exercer a função e de capacitação.

A falta de tempo hábil para proceder a atividade fiscalizatória, seja como gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo, pode levar a realização inadequada das responsabilidades que lhe são cometidas, tendo como consequência descumprimento de cláusulas contratuais.

### **16. Adesão à Ata de Registro de Preços nº 03/2018 da CODEVASF 3ª S.R, sem planejamento e fundamentação consistentes, tendo em vista a ausência de prévia definição das reais necessidades da CEST-BA e de demonstração da economicidade da opção escolhida.**

O Processo SEI nº 59404.001246-2019/17 trata da contratação da Empresa AGROMAQUINAS Empreendimentos Agrícolas LTDA, CNPJ 05.604.422/0001-90, pela

CEST/BA, por intermédio do Contrato nº 09/2019 – CEST-BA, de 02.12.2019, para execução das obras e serviços de poços tubulares, tendo como escopo os itens a seguir:

**Tabela 15 - Escopo dos serviços objeto do Contrato nº 09/2019 – CEST-BA**

ITEM	ESPECIFICAÇÕES	QTD	V. UNITÁRIO	TOTAL
1	Perfuração e instalação de poços tubulares em área de rochas cristalinas com motobombas submersas	65	26.973,23	1.753.259,95
2	Perfuração e instalação de poços tubulares em áreas de rochas cristalinas com cataventos	85	25.637,13	2.179.156,05
3	Instalação de poços tubulares em áreas de rochas cristalinas com motobombas submersas	40	17.450,89	698.035,60
4	Instalação de poços tubulares com cataventos	60	16.114,79	966.887,40
5	Instalação de poços tubulares sedimentares com motobomba.	5	89.989,57	449.947,85
<b>TOTAL</b>		<b>255</b>		<b>6.047.286,85</b>

Fonte: Processo SEI nº 59404.001246-2019/17.

A contratação foi efetuada por meio da adesão à Ata de Registro de Preços nº 03/2018, de 04.12.2018, da CODEVASF 3ª S.R (Processo 59530.001407/2018-46), sendo que os quantitativos contratados pela CEST/BA corresponderam a **50% de todos os itens** constantes da referida Ata.

No entanto, em análise efetuada nas peças constantes do Processo SEI nº 59404.001246-2019/17, não ficou comprovada a vantajosidade da adesão à referida ata de registro de preços, como preconizado no *caput* do art. 22 do Decreto nº 7.892/2013, conforme ficará demonstrado.

Cabe observar que o Processo SEI nº 59404.001246-2019/17 se inicia com um documento do Coordenador Estadual da CEST/BA (SEI Nº 0426067), de 29.10.2019, no qual solicita a contratação de empresa de engenharia para execução de 255 (duzentos e cinquenta e cinco) poços tubulares, localizados nos diversos municípios do Estado da Bahia.

Em 07.11.2019, foi inserido um Termo de Referência para registro de preços de empresa do ramo da engenharia na modalidade de CONCORRÊNCIA, do tipo MENOR PREÇO GLOBAL POR GRUPO, para perfuração e instalação de 250 (duzentos e cinquenta) poços tubulares em áreas de rochas cristalinas; perfuração e instalação de 05 (cinco) poços tubulares em áreas de rochas sedimentares; todos localizados em municípios diversos do Estado da Bahia, inseridos na área de atuação do DNOCS.

Na sequência do processo, quando era esperada a continuidade da fase interna do procedimento licitatório recém iniciado (Concorrência Pública), verificou-se a inserção de diversas peças no mesmo dia 07.11.2019, que demonstram a mudança de rumo, com a opção de adesão à Ata de Registro de Preços nº 03/2018, conforme exemplificado a seguir:

- Edital Pregão Eletrônico nº 003/2018-3ª/SR/CODEVASF e Anexos – Contratação de Perfuração e Inst. Poços (Doc nº SEI 0433284);
- Ata de Registro de Preços nº 03/2018 (Doc nº SEI 0433295);

- Ofício nº 70/2019/CEST-BA, de 07.11.2019 - Solicitação à CODEVASF para Adesão da Ata 03/2018 da CODEVASF (Doc nº SEI 0433305);
- Ofício nº 72/2019/CEST-BA, de 07.11.2019 – Solicitação à AGROMAQUINAS para Adesão da Ata 03/2018 da CODEVASF (Doc nº SEI 0433610);
- Ofício nº 041/2019, de 07.11.2019 – Aceite da AGROMAQUINAS para Adesão à Ata 03/2018 da CODEVASF (Doc nº SEI 0438629).

No entanto, o conteúdo do Termo de Referência elaborado pela CEST/BA para o registro de preços em questão incorporou 100% dos itens do Termo de Referência, Anexo I ao Edital do Pregão Eletrônico nº 003/2018-3ª/SR/CODEVASF, com pequenos ajustes, apresentando, inclusive, mesma formatação e sequência lógica, sendo apenas adicionados outros itens relacionados ao processamento da licitação, permanecendo, inclusive, em diversas passagens, a citação do nome da CODEVASF.

Tal prática acima já foi contestada pelo TCU em diversos Acórdãos, a exemplo do Enunciado do Acórdão nº 0509/2015-Plenário:

*“A adesão a ata de registro de preços deve ser justificada pelo órgão não participante mediante detalhamento das necessidades que pretende suprir por meio do contrato e demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador. A comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado.” (Grifou-se)*

Na esteira desse entendimento, observa-se que, em um primeiro momento, o número 255 deixa a impressão que há perfeita harmonia entre os interesses da CEST-BA com os termos licitados pela 3ª/SR/CODEVASF, de modo que a adesão à Ata de Registro de Preços nº 03/2018 seria algo factível.

Entretanto, quando se analisa de forma mais detida esse número, resta evidente que os quantitativos que definem o escopo dos serviços de que trata o Contrato nº 09/2019 – CEST-BA, fruto da adesão à Ata de Registro de Preços nº 03/2018, não guardam correlação com o propósito inicial da Coordenadoria do DNOCS na Bahia.

Na origem, como destacado em parágrafos acima, o objetivo da CEST-BA era **perfurar e instalar 255 poços, sendo 200 em área do chamado cristalino e 05 em terreno sedimentar**. Pelo contrato firmado, contudo, serão perfurados e instalados 150 poços no cristalino e os outros 105 serão apenas instalados. O quadro a seguir mostra isso de forma mais clara:

**Quadro 9 - Comparativo entre quantitativos constantes do Termo de Referência (DNOCS) e dos aderidos na Ata de Registro de Preços nº 03/2018**

Especificações	Qtd. Term. Ref. DNOCS	Qtd. Ata Reg. Preços Codevasf/Contratada
Perfuração e instalação de poços tubulares em área de rochas cristalinas com motobombas submersas	250	65
Perfuração e instalação de poços tubulares em áreas de rochas sedimentares	05	-

Perfuração e instalação de poços tubulares em áreas de rochas cristalinas com cataventos	-	85
Instalação de poços tubulares em áreas de rochas cristalinas com motobombas submersas	-	40
Instalação de poços tubulares com cataventos	-	60
Instalação de poços tubulares sedimentares com motobomba.	-	5

Fonte: Processo SEI nº 59404.001246-2019/17.

Essa diferença de caracterização de serviços (perfurar e instalar/apenas instalar), por óbvio, traz repercussão no valor do registro de preço a ser considerado, além de outros aspectos falhos da pesquisa de preços feita pela CEST-BA, tratada mais adiante, reforçam o entendimento pela ilegalidade, em princípio, da adesão à Ata nº 03/2018.

Por oportuno, ressalte-se, ainda, que o escopo dos serviços constante do Termo de Referência da CEST-BA não previa sequer os municípios ou até mesmo a região onde seriam executados os poços, fato que demonstra a total ausência de estudos para avaliar as necessidades dos quantitativos a serem contratados, que foram obtidos apenas pelas quantidades passíveis de disponibilização pela CODEVASF para adesão à Ata de Registro de Preços nº 03/2018 (50% dos quantitativos constantes da Ata de Registro de Preços).

A falta da prévia definição dos municípios/localidades a serem beneficiadas no Termo de Referência acarreta uma dificuldade no estabelecimento do valor de referência a ser considerado como teto para fins de registro de preços e facilita a ocorrência de prática danosa na política de perfuração de poços pelo poder público, que consiste na distribuição dos equipamentos por critérios políticos, em detrimento dos critérios técnicos.

A título de informação, verifica-se que parte dos recursos orçamentários empenhados para a contratação em tela são originários de Emendas Parlamentares, conforme pode se observar em trecho do documento autorizativo dos empenhos, emitido pelo Coordenador Estadual da CEST-BA (DOC SEI nº 0449800).

Com efeito, no que se refere à necessidade de verificação da adequação dos preços unitários dos serviços constantes da ata de registro de preços, ainda como forma de atendimento ao preconizado no *caput* do art. 22 do Decreto nº 7.892/2013, verificou-se que as peças relacionadas que constam do Processo SEI nº 59404.001246-2019/17 também não se demonstraram adequadas.

As três cotações efetuadas pela CEST/BA (DOC SEI nº 0433216) junto ao site [paineldepregos.planejamento.gov.br](http://paineldepregos.planejamento.gov.br) mostraram-se deficientes e incompletas, haja vista os fatos a seguir:

- as cotações referiram-se à contratação para execução de um único poço, comprometendo a economia de escala;
- as cotações previam a execução dos poços em outras regiões do País, o que pode possibilitar variações nos preços ofertados;

- a descrição dos serviços cotados não permite concluir que se trataria de serviços similares, haja vista que apenas na primeira cotação foi informada a profundidade do poço (100 m), que era divergente da cotação prevista nas especificações do Edital (180 m). Ademais, as cotações não informam o tipo de solo a ser escavado (cristalino ou sedimentar), o que seria essencial para uma adequada avaliação dos custos para a sua execução;

- as cotações referiram-se a apenas parte dos 05 (cinco) itens contratados, não sendo cotados os itens referentes à instalação de poços em rochas cristalinas, sedimentares, bem como utilização de motobomba ou catavento.

O fato denota a evidente fragilidade da estimativa de custos para pautar a definição de aderir à Ata da CODEVASF e, por conseguinte, da intenção de contratar os serviços em tela, pois traz riscos sérios de sobrepreços ou mesmo de inviabilidade de alcance da meta pretendida (255 poços).

Por fim, releva mencionar que o TCU também já proferiu julgados tratando de impropriedades da mesma natureza, conforme exemplificado a seguir:

#### ACÓRDÃO 3137/2014 - PLENÁRIO

*“9.4. dar ciência ao [...] sobre as seguintes impropriedades:*

*9.4.1. adesão a ata de registro de preços sem a efetiva demonstração da vantajosidade da contratação, bem assim da compatibilidade às reais necessidades do órgão, o que não se coaduna com o art. 22 do Decreto 7.892/2013 e com o item 9.3.3 do Acórdão 1233/2012 - Plenário;”*

#### ACÓRDÃO 1233/2012 - PLENÁRIO

“9.3.3. quando realizarem adesão à ata de registro de preços atentem que:

.....

9.3.3.3. as regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços devem ser conformes as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea d, c/c o art. 3º, § 1º, inciso I, e Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II);”

#### ACÓRDÃO 248/2017 - PLENÁRIO

“9.9.1. na condição de participante, bem como de adquirente não participante (adesão tardia), em licitações pelo Sistema de Registro de Preços, em obediência ao art. 6º, caput, do Decreto 7.892/2013 c/c arts. 3º, caput, e 15, § 7º, I e II, da Lei 8.666/1993, faça constar de seu processo administrativo de contratação a justificativa dos quantitativos solicitados, bem como justificativa de pertinência quanto às restrições do ambiente interno do órgão gerenciador, a exemplo da limitação a representantes de um único fabricante;”

Instada a se pronunciar acerca das impropriedades acima apontadas, o Coordenador da CEST-BA apresentou despacho no qual relata que a contratação seria compatível com as atividades desenvolvidas pela Autarquia, elenca as vantagens da realização de abastecimento de água através de perfuração de poços, bem como a vantajosidade da adesão à ata de registro de preços, no entanto, não foram justificadas as falhas verificadas no processo de contratação tratadas nesta constatação de Auditoria.

## **17. Adesão à Ata de Registro de Preços nº 33/2018-CODEVASF 5ª SR sem planejamento e fundamentação consistentes, tendo em vista a ausência de prévia definição das reais necessidades da CEST-BA e de demonstração da economicidade da opção escolhida.**

O Processo SEI nº 59404.001365/2019-70 tratou da contratação da Construtora Terrayama Ltda., CNPJ: 21.681.150/0001-88, pela CEST/BA, por intermédio do Contrato DNOCS nº 01/2020-CEST-BA, de 09.01.2020, para a recuperação e manutenção de estradas vicinais nos municípios da área de atuação do DNOCS/CEST-BA, no valor de R\$ 4.549.997,58.

A presente contratação foi originária da adesão à Ata de Registro de Preços nº 33/2018 – CODEVASF 5ª SR, que autorizou a CEST/BA (Doc nº SEI 0464471) contratar o quantitativo de 5.000.000,00 m<sup>2</sup> de estrada vicinal, em atendimento à solicitação efetuada pela Coordenadoria do DNOCS na Bahia (Doc nº SEI 0463458).

No entanto, em análise efetuada nas peças constantes do Processo SEI nº 59404.001365/2019-70, não ficou comprovada a vantajosidade da adesão à referida ata de registro de preços, como preconizado no *caput* do art. 22 do Decreto nº 7.892/2013, conforme ficará demonstrado.

Cabe observar que o Processo SEI nº 59404.001365/2019-70 se inicia com o Ofício nº 74/2019/CEST-BA, de 27.11.2019, do Coordenador Estadual da CEST-BA (SEI Nº 0447262), em que solicita a elaboração de estudo técnico preliminar para a realização de licitação para a contratação de empresa especializada na construção de estradas vicinais.

Na sequência, constou apenas o “DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA (DOD)”, elaborado pelo próprio Coordenador da CEST-BA, que apresentou o conteúdo a seguir:

“1. Justificativa da necessidade da contratação de serviço terceirizado, considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso.

O serviço de construção e manutenção de estradas vicinais é de fundamental importância para o desenvolvimento das regiões rurais do Estado da Bahia e conseqüentemente a realização da atividade finalística desta autarquia, vez que permitirá maior facilidade no escoamento da produção dos pequenos agricultores do estado, bem como facilitará a distribuição de água em pequenas comunidades rurais, que se encontram isoladas, muitas vezes, com pequenas estradas vicinais completamente inacessíveis, o que dificulta o acesso de caminhões pipas, máquinas de perfuração de poço e até mesmo o escoamento de sua produção rural.

Destarte, torna-se imperativo que esse departamento destine verba de seu orçamento anual para a realização deste serviço, vez que facilitará o acesso a essas comunidades permitindo ao Estado e a essa coordenadoria o fornecimento do auxílio necessário aos pequenos agricultores e residentes das comunidades.2. Quantidade de serviço a ser contratada:

Face a disposição orçamentária desta coordenadoria deverá ser licitado, através do Sistema de Registro de Preços, o quantitativo de recuperação de 5.0000.000 m<sup>2</sup> de estrada vicinais.” (SIC)

Como se observa, a instrução do processo trouxe apenas o documento de formalização da demanda, que é o passo inicial da fase de planejamento da contratação. Não há no bojo dos autos examinados os necessários desdobramentos, na forma de estudos técnicos preliminares com informações mínimas necessárias para fundamentar a viabilidade ou não da contratação.

À luz do disposto no § 2º do art. 24 da IN SEGES-MPDG 05/2017, por informações mínimas necessárias deve-se entender a necessidade da contratação; estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte; estimativas de preços ou preços referenciais; justificativas para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto; e declaração da viabilidade ou não da contratação.

A instrução processual não apresenta sequer a definição dos municípios/localidades a ser agraciados com a recuperação de estradas vicinais e correspondente extensão das vias que sofrerão as intervenções dos serviços, o que demonstra a total ausência de suporte técnico para embasar a estimativa da quantidade apresentada no documento de formalização da demanda a ser contratada.

Naturalmente, essa indefinição também acarreta dificuldade no estabelecimento do valor de referência a ser considerado como teto para fins de registro de preços, de modo que não restou comprovada a adequabilidade dos preços unitários dos serviços constantes da ata de registro de preços, pressuposto essencial para o atendimento ao preconizado no *caput* do art. 22 do Decreto nº 7.892/2013.

Diante desse contexto, fica patente que o quantitativo sugerido para a contratação foi delimitado apenas pelo dispositivo previsto no § 3º do art. 22 do Decreto nº 7.892/2013, que limita as adesões a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, haja vista que a Ata de Registro de Preços nº 33/2018 – CODEVASF 5ª SR previu a contratação de recuperação de 10.000.000 m<sup>2</sup> de estradas vicinais.

Releva mencionar que o TCU já proferiu inúmeros Acórdão tratando de impropriedades da mesma natureza, conforme exemplificado a seguir:

#### ACÓRDÃO 3137/2014 - PLENÁRIO

“9.4. dar ciência ao [...] sobre as seguintes impropriedades:

9.4.1. adesão a ata de registro de preços sem a efetiva demonstração da vantajosidade da contratação, bem assim da compatibilidade às reais necessidades do órgão, o que não se coaduna com o art. 22 do Decreto 7.892/2013 e com o item 9.3.3 do Acórdão 1233/2012 - Plenário;”

#### ACÓRDÃO 1233/2012 - PLENÁRIO

“9.3.3. quando realizarem adesão à ata de registro de preços atentem que:

.....

9.3.3.3. as regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços devem ser conformes as necessidades e condições

*determinadas na etapa de planejamento da contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea d, c/c o art. 3º, § 1º, inciso I, e Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II);”*

#### ACÓRDÃO 248/2017 - PLENÁRIO

“9.9.1. na condição de participante, bem como de adquirente não participante (adesão tardia), em licitações pelo Sistema de Registro de Preços, em obediência ao art. 6º, caput, do Decreto 7.892/2013 c/c arts. 3º, caput, e 15, § 7º, I e II, da Lei 8.666/1993, faça constar de seu processo administrativo de contratação a justificativa dos quantitativos solicitados, bem como justificativa de pertinência quanto às restrições do ambiente interno do órgão gerenciador, a exemplo da limitação a representantes de um único fabricante;”

Por fim, a título de informação, verifica-se que os recursos orçamentários empenhados para a contratação em tela são originários de Emendas Parlamentares (Ação 7K66 - APOIO A PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL LOCAL INTEGRADO). À propósito, somente em 2019 foram empenhados pela CEST/BA recursos no importe total de R\$ 78.482.623,72 para a referida ação orçamentária.

### **18. Descumprimento do princípio da segregação de funções no processo de contratação dos serviços de recuperação e manutenção de estradas vicinais pela CEST-BA.**

Verificou-se flagrante desrespeito ao princípio de segregação de função no processo de contratação da Construtora Terrayama Ltda. por intermédio do Contrato DNOCS nº 01/2020-CEST-BA, visto que todos os documentos produzidos no processo SEI 59404.001365/2019-70, a exceção de um, foram de autoria do Coordenador da CEST-BA, conforme segue:

- (DOC SEI nº 0447262) - Ofício nº 74/2019/CEST-BA, de 27.11.2019 - Solicitação de realização de estudo técnico preliminar para a realização de licitação para a contratação de empresa especializada na construção de estradas vicinais;
- (DOC SEI nº 0448657) – Documento de Oficialização da Demanda – DOD, datado de 28.11.2019, que justificativa da necessidade da contratação de serviço terceirizado e determina a quantidade a ser contratada, bem como definiu que a contratação seria efetuada pelo Sistema de Registro de Preços;
- (DOC SEI nº 0463315) – Despacho que solicita a adesão à Ata de Registro de Preço 33/2018 da CODEVASF-DF, assinado em 17.12.2019;
- (DOC SEI nº 463458) – Ofício nº 88/2019/CEST-BA, de 17.12.2019, solicita autorização à Codevasf para Adesão à Ata de Registro de Preços 33/2018;
- (DOCs SEI 0471417, 0472046, 0472086 e 0472088) – Despachos, todos assinados em 30.12.2019, tratando de autorização de empenhos na ata 33/2018 CODEVASF-DF;

Somente o DOC SEI nº 0486856, emitido em 27.01.2020, não foi de autoria do Coordenador da CEST-BA, no entanto, tratou-se apenas de despacho informativo da emissão dos empenhos em favor da Construtora Terrayma Ltda.

Na sequência do processo, foi incluído o Contrato DNOCS nº 01/2020 – CEST-BA (DOC SEI nº 0512487); a Portaria nº 6 CEST-BA (DOC SEI nº 0515654), de 13.03.2020, de designação dos fiscais do referido contrato; bem como a Ordem de Serviço nº 01/2020, autorizativa do início das obras contratadas, sendo que todos estes documentos também foram assinados pelo Coordenador da CEST-BA em comento.

Ademais, conforme verificado nos processos de pagamento apensados ao processo SEI nº 59404.001365/2019-70, o Coordenador da CEST-BA também é o ordenador de despesas, já tendo autorizado o pagamento das duas medições efetuadas pela empresa contratada.

Por todo o exposto, verifica-se flagrante desrespeito ao princípio de segregação de função praticado pelo Coordenador da CEST-BA, haja vista que o mesmo foi o responsável pela requisição do objeto a ser contratado; adesão à ata de registro de preços; assinatura do Contrato e por autorizar o pagamento pelos serviços executados.

Ressalte-se que existe uma vasta literatura tratando da necessidade de cumprimento do princípio de segregação de funções, a exemplo do Acórdão nº 5.615/2008-TCU-2ª Câmara, que determinou a uma entidade pública o seu cumprimento, conforme segue:

*“1.7.1. Que observe em suas unidades gestoras o princípio de segregação de funções que consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor;”*

Cabe registrar outro posicionamento do TCU por meio do Acórdão 2.507/2007 - Plenário, que explicita de maneira concreta a aplicação do princípio da segregação de funções no controle das despesas públicas, *in verbis*:

*“ 5.2 [...] as pessoas incumbidas das solicitações para aquisições de materiais e serviços não sejam as mesmas responsáveis pela aprovação e contratação das despesas.”*

## **19. Utilização de preços unitários e quantidades distintos dos previstos no Edital de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 33/2018-CODEVASF 5ª SR, podendo gerar pagamento irregular de R\$ 23.647,75.**

O Contrato DNOCS nº 01/2020 – CEST-BA, de 09.01.2020, firmado com a Construtora Terrayama Ltda., no valor de R\$ 4.549.997,58, para a recuperação e manutenção de estradas vicinais nos municípios da área de atuação do DNOCS/CEST-BA, foi originário da adesão à Ata de Registro de Preços nº 33/2018 – CODEVASF 5ª SR, que autorizou a CEST/BA contratar o quantitativo de 5.000.000,00 m<sup>2</sup> de estrada vicinal, correspondentes a 50% dos quantitativos previstos na referida ata de preços.

Conforme verificado nas peças do Edital do Pregão Eletrônico nº 33/2018 – CODEVASF, o referido serviço foi orçado em R\$ 17.539.020,67 para a execução do quantitativo de 10.000.000,00 m<sup>2</sup> (quantitativo estimativo necessário para a recuperação de 2.000 km

de estradas vicinais) e teve como vencedor a aludida empresa com o lance no valor de R\$ 10.459.000,00 (desconto de 40,36%).

Seguindo as disposições do item 7.2. "a" do Termo de Referência do mencionado Edital, os preços unitários da planilha de custos do orçamento-base da CODEVASF deveriam ser realinhados linearmente ao percentual de desconto ofertado pela Construtora Terrayama, redundando na planilha a seguir:

**Tabela 16 - Comparativo entre os preços orçados e contratados pela CODEVASF**

DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	UNID	QUANT	P. Unit. - Orçam. (R\$)	Total - Orçam. (R\$)	P. Unt. Terrayama (R\$)	Total Terryama (R\$)
SERVIÇOS PRELIMINARES						
Mobilização	Viagem	200,00	372,89	74.578,00	222,36	44.472,91
Desmobilização	Viagem	5,00	497,19	2.485,95	296,49	1.482,44
Administração Local	Mês	18,00	21.657,09	389.827,62	12.914,72	232.464,92
SERVIÇOS DE RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS						
Regularização de superfícies em terra com motoniveladora	m <sup>2</sup>	5.000.000,00	0,51	2.550.000,00	0,30	1.520.635,07
Escavação mecânica campo aberto em solo exceto rocha até 2,0m de profundidade	m <sup>3</sup>	500.000,00	2,46	1.230.000,00	1,47	733.482,80
Carga e descarga mecânica de solo utilizando caminhão basculante 6m <sup>3</sup> / 16t e pá carregadeira sobre pneus 128HP, capacidade da caçamba 1,7 a 2,8 m <sup>3</sup> , peso operacional 11632kg	m <sup>3</sup>	500.000,00	1,88	940.000,00	1,12	560.547,83
Transporte com caminhão basculante de 6m <sup>3</sup> em via urbana em revestimento primário	m <sup>3</sup> xkm	5.000.000,00	1,88	9.400.000,00	1,12	5.605.478,31
Espalhamento mecanizado com motoniveladora	m <sup>2</sup>	5.000.000,00	0,23	1.150.000,00	0,14	685.776,60

140HP - material de 1ª categoria						
Compactação mecânica a 95% do proctor normal - pavimentação urbana	m³	500.000,00	3,36	1.680.000,00	2,00	1.001.830,17
Veículo para a fiscalização do contrato	mês	18,00	6.784,95	122.129,10	4.046,05	72.828,94
<b>Total</b>				<b>17.539.020,67</b>		<b>10.459.000,00</b>

Fonte: Edital do Pregão Eletrônico nº 33/2018 – CODEVASF

Portanto, era de se esperar que os quantitativos de serviços contratados pela CEST-BA fossem reduzidos a no máximo 50% e os preços unitários utilizados fossem os registrados pela CODEVASF.

No entanto, a planilha contratual firmada pela CEST-BA não seguiu tais expectativas. No que se refere aos quantitativos contratados pela Coordenadoria, verificou-se que os mesmos não mantiveram a proporcionalidade dos quantitativos autorizados pela CODEVASF (50% dos quantitativos licitados), tendo, inclusive, sido ultrapassado esse percentual em dois casos, conforme mostra a tabela a seguir:

**Tabela 17 - Comparativo entre os quantitativos contratados pela CODEVASF e pela CEST-BA**

ITEM	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	UNID	Quant. CODEVASF (A)	QUANT CEST/BA (B)	% (B/A)
1	SERVIÇOS PRELIMINARES				
1.1	Mobilização	Viagem	200,00	100,00	50,00
1.2	Desmobilização	Viagem	5,00	5,00	100,00
1.3	Administração Local	Mês	18,00	6,00	33,33
2	SERVIÇOS DE RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS				
2.1	Regularização de superfícies em terra com motoniveladora	m²	5.000.000,00	2.691.487,41	53,83
2.2	Escavação mecânica campo aberto em solo exceto rocha até 2,0m de profundidade	m³	500.000,00	210.000,00	42,00
2.3	Carga e descarga mecânica de solo utilizando caminhão basculante 6m³ / 16t e pá carregadeira sobre pneus 128HP, capacidade da caçamba 1,7 a 2,8 m³, peso operacional 11632kg	m³	500.000,00	210.000,00	42,00
2.4	Transporte com caminhão basculante de 6m³ em via urbana em revestimento primário	m³xkm	5.000.000,00	2.100.000,00	42,00

2.5	Espalhamento mecanizado com motoniveladora 140HP - material de 1ª categoria	m <sup>2</sup>	5.000.000,00	2.100.000,00	42,00
2.6	Compactação mecânica a 95% do proctor normal - pavimentação urbana	m <sup>3</sup>	500.000,00	210.000,00	42,00
3	Veículo para a fiscalização do contrato	mês	18,00	-	-

Fonte: Edital do Pregão Eletrônico nº 33/2018 – CODEVASF e processo de pagamento SEI Nº 59404.000351/2020-72.

Ademais, verificou-se que os preços unitários constantes da planilha orçamentária do serviço de engenharia contratado pela CEST-BA apresentaram-se distintos dos preços registrados pela CODEVASF, com o agravante de poder ocasionar um pagamento irregular no importe de R\$ 23.647,75, conforme mostra a tabela a seguir:

**Tabela 18 - Comparativo dos preços unitários contratados pela CEST-BA, com os licitados pela CODEVASF**

Item	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	UNID	QUANT	Preço CEST/BA (A)	Preço Codevasf (B)	Dif P. Unit. (A-B)	Valor Irregular (R\$)
1	SERVIÇOS PRELIMINARES						
1.1	Mobilização	Viagem	100,00	372,89	222,36	150,53	15.052,54
1.2	Desmobilização	Viagem	5,00	497,19	296,49	200,70	1.003,51
1.3	Administração Local	Mês	6,00	21.657,09	12.914,72	8.742,37	52.454,23
2	SERVIÇOS DE RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS						
2.1	Regularização de superfícies em terra com motoniveladora	m <sup>2</sup>	2.691.487,41	0,39	0,30	0,09	231.126,06
2.2	Escavação mecânica campo aberto em solo exceto rocha até 2,0m de profundidade	m <sup>3</sup>	210.000,00	1,50	1,47	0,03	6.937,22
2.3	Carga e descarga mecânica de solo utilizando caminhão basculante 6m <sup>3</sup> / 16t e pá carregadeira sobre pneus 128HP, capacidade da caçamba 1,7 a 2,8 m <sup>3</sup> , peso operacional 11632kg	m <sup>3</sup>	210.000,00	1,14	1,12	0,02	3.969,91
2.4	Transporte com caminhão basculante de 6m <sup>3</sup> em via urbana em revestimento primário	m <sup>3</sup> xkm	2.100.000,00	0,97	1,12	-0,15	(317.300,89)
2.5	Espalhamento mecanizado com motoniveladora 140HP	m <sup>2</sup>	2.100.000,00	0,15	0,14	0,01	26.973,83

	- material de 1ª categoria						
2.6	Compactação mecânica a 95% do proctor normal - pavimentação urbana	m³	210.000,00	2,02	2,00	0,02	3.431,33
3	Veículo para a fiscalização do contrato	mês	-	6.228,25			
<b>TOTAL</b>							<b>23.647,75</b>

Fonte: Edital do Pregão Eletrônico nº 33/2018 – CODEVASF e processo de pagamento SEI Nº 59404.000351/2020-72.

No entanto, é forçoso reconhecer que o achado em comento é oriundo de ato de gestão praticado em período além do estabelecido para o escopo dos exames desta auditoria anual de contas e por agente público não qualificado no rol de responsáveis.

Seu registro tem muito mais o propósito de atender ao disposto no § 1º do art. 74 da CF.

## **20. Execução de serviços de recuperação e manutenção de estradas vicinais em desacordo com a especificação contratada, gerando prejuízo de R\$ 834.752,93 até a segunda medição contratual.**

O Contrato DNOCS nº 01/2020-CEST-BA, de 09.01.2020, firmado com a Construtora Terrayama Ltda., no valor de R\$ 4.549.997,58, para a recuperação e manutenção de estradas vicinais nos municípios da área de atuação do DNOCS/CEST-BA, foi originário da adesão à Ata de Registro de Preços nº 33/2018-CODEVASF 5ª SR.

Por conseguinte, a execução dos serviços contratados pela CEST/BA deveria seguir estritamente os dispositivos constantes do Edital do Pregão Eletrônico nº 33/2018 – CODEVASF e de seus Anexos, conforme previsto no item 7.1.1 do referido Edital:

“7.1.1. As propostas deverão contemplar os itens dos serviços do objeto deste Edital que o licitante se propõe a executar, observando as descrições, em conformidade com as Especificações Técnicas e Planilhas de Preços anexas ao Termo de Referência, observado o preço máximo que a Codevasf se dispõe a pagar pelos serviços.” (grifou-se)

Já as Especificações Técnicas, anexas ao Edital do Pregão Eletrônico nº 33/2018 – CODEVASF, preveem que o serviço “Espalhamento Mecanizado” deve seguir o especificado na planilha orçamentária, também anexa ao Edital, conforme trecho a seguir:

“ESPALHAMENTO MECANIZADO

.....

MEDIÇÃO E PAGAMENTO

Os serviços de Regularização do Superfície serão medidos e pagos de acordo com o seu item específico e limite, expresso em metro quadrado (m<sup>2</sup>) de acordo com o especificado na planilha orçamentária.” [SIC]

Como era de se esperar, em razão da licitação feita pela CODEVASF ter por objetivo o registro de preços para a execução de serviços de recuperação e manutenção de estradas vicinais, com estimativa de 2.000km de trecho recuperado, a planilha orçamentária previu que seriam efetuadas recomposições do pavimento em 50% da extensão recuperada, em camadas de 10 cm de espessura, em estradas com 5 metros de largura, conforme se observa no quadro a seguir:

**Quadro 10 - Trecho da planilha “Memória do Quantitativo”, que compôs a Planilha Orçamentária.**

ITEM	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	UNID	DEMONSTRATIVO DO CÁLCULO
2.2	Escavação mecânica campo aberto em solo exceto rocha até 2,0m de profundidade	m <sup>3</sup>	<b>Exploração de jazida para colocação de 10cm</b> (material sem compactação) de material nas estradas (considerando 50% da extensão da estrada): <b>1.000.000m x 5m x 0,10m</b>
2.3	Carga e descarga mecânica de solo utilizando caminhão basculante 6m <sup>3</sup> / 16t e pá carregadeira sobre pneus 128HP, capacidade da caçamba 1,7 a 2,8 m <sup>3</sup> , peso operacional 11632kg	m <sup>3</sup>	Carga e descarga do material da jazida = quant. Item 2.2
2.4	Transporte com caminhão basculante de 6m <sup>3</sup> em via urbana em revestimento primário	m <sup>3</sup> xkm	Transporte do material da jazida para o trecho de obra (estimando DMT de 10Km)
2.5	Espalhamento mecanizado com motoniveladora 140HP - material de 1ª categoria	m <sup>2</sup>	<b>Espalhamento do material de jazida na estrada (espessura 10cm em 50% da estrada): (1.000.000m x 5m)</b>
2.6	Compactação mecânica a 95% do proctor normal - pavimentação urbana	m <sup>3</sup>	Compactação do material proveniente de jazida (incluindo umidificação com caminhão pipa) = quant. Item 2.2

Fonte: Anexo II do Edital do Pregão Eletrônico nº 33/2018 – CODEVASF

No entanto, em análise efetuada nos dois boletins de medição já atestados e pagos pela CEST-BA, verificou-se que foram medidos serviços em estradas com larguras variando entre 6,50 a 9,00 m, bem como aplicado camada de 24 cm (1ª Medição) e 25 cm (2ª Medição), em completo desacordo com as especificações dos serviços contratados, conforme se observa nas memória de cálculos das duas medições a seguir:



Figura 14 e 15 - Memórias de cálculos da 1ª e 2ª Medição, respectivamente.

A situação em comento só reforça e comprova o entendimento esposado em outro achado, de que a adesão à ata de registro de preços mostrou-se casuística, portanto, sem amparo legal, visto que a CEST-BA não demonstrou possuir elementos técnicos que comprovassem que as suas necessidades alinhavam-se aos interesses da Codevasf.

Logo, a rigor, a fiscalização da CEST/BA não deveria ter permitido a recomposição do pavimento nas larguras e espessuras ora apresentadas, por estarem em desacordo com as especificações técnicas prevista no edital de licitação que originou a Ata de Registro de Preços nº 33/2018 – CODEVASF 5ª SR.

Ressalte-se que a execução dos serviços nas larguras e espessuras medidas pela CEST/BA, além de estar em desacordo com as especificações estabelecidas para o registro de preços, caracterizou-se como desperdício de recursos, haja vista que anualmente se faz necessária a recuperação destas estradas, em que são recompostos apenas parte do pavimento deteriorado por conta da ação de veículos e intempéries, não se justificando, portanto, a aplicação de camada de 24 ou 25 cm de espessura.

Ademais, a concentração dos serviços em trechos localizados, como foi o caso, implica em redução significativa na distância de transporte (a planilha prevê DMT médio de 10 km), causando desequilíbrio das premissas definidas no Termo de Referência da CODEVASF, bem como nos custos com mobilização e administração local, que não foram considerados pela fiscalização da CEST-BA (todos os serviços foram medidos em único Município, Jaguarari-BA, já tendo sido faturados 37,71% do valor contratual).

Importa registrar que para a aferição dos serviços, nos moldes executados pela empresa contratada, a fiscalização da CEST-BA precisaria ter equipe de supervisão em campo para acompanhamento pari passo das seções transversais e verificação do adequado grau de compactação e adequabilidade do solo utilizado, o que efetivamente não ocorreu, tendo como base os autos dos processos de medição examinados.

Logo, utilizando-se a largura de 5m e espessura 0,10 m previstas nas especificações e os comprimentos dos trechos recuperados, constantes das memórias de cálculos das duas medições realizadas, verifica-se que os quantitativos pagos foram significativamente

superiores aos previstos na especificação (executados com largura de 5m e espessura 0,10 m), conforme tabela a seguir:

**Tabela 19 - Comparativo da quantidade paga pela CEST-BA com a que deveria ter sido medida, seguindo as especificações da obra**

Item	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	UNID	Quant 1ª Medição (A)	Quant 2ª Medição (B)	Quant Paga (A+B)	Quant Prev. Especif.	Quant Paga a Maior (C)
2	SERVIÇOS DE RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS						
2.1	Regularização de superfícies em terra com motoniveladora	m <sup>2</sup>	928.640,00	223.800,00	1.152.440,00	753.000,00	399.440,00
2.2	Escavação mecânica campo aberto em solo exceto rocha até 2,0m de profundidade	m <sup>3</sup>	44.130,00	36.732,80	80.862,80	20.499,70	60.363,10
2.3	Carga e descarga mecânica de solo utilizando caminhão basculante 6m <sup>3</sup> / 16t e pá carregadeira sobre pneus 128HP, capacidade da caçamba 1,7 a 2,8 m <sup>3</sup> , peso operacional 11632kg	m <sup>3</sup>	44.130,00	36.732,80	80.862,80	20.499,70	60.363,10
2.4	Transporte com caminhão basculante de 6m <sup>3</sup> em via urbana em revestimento primário	m <sup>3</sup> xkm	44.130,00	367.328,00	411.458,00	20.499,70	390.958,30
2.5	Espalhamento mecanizado com motoniveladora 140HP -	m <sup>2</sup>	181.064,00	146.931,20	327.995,20	204.997,00	122.998,20

	material de 1ª categoria						
2.6	Compactação mecânica a 95% do proctor normal - pavimentação urbana	m³	44.130,00	36.732,80	80.862,80	20.499,70	60.363,10

Fonte: Edital do Pregão Eletrônico nº 33/2018 – CODEVASF e processos de pagamento SEI Nº 59404.000280/2020-16 e SEI Nº 59404.000351/2020-72.

Vale salientar que o item 2.1 do DNOCS nº 01/2020-CEST-BA dispõe que a execução dos serviços será efetuada em fiel observância ao Edital do Pregão Eletrônico nº 33/2018 e seus Anexos, conforme segue:

“1.2 Este Termo de Contrato vincula-se ao Edital do Pregão, identificado acima e à proposta vencedora, independentemente de transcrição. Os serviços objeto deste contrato serão executados com fiel observância a este instrumento e demais documentos a seguir mencionados, que integram o presente contrato, independentemente de transcrição:

1. Edital de Pregão Eletrônico nº 33/2018 e seus Anexos;
2. Termos de Referência e Especificações Técnicas;
3. Proposta da CONTRATADA, e sua documentação;
4. Demais documentos contidos no Processo n. 59550.000988/2018-61 da CODEVASF e Processo 59404.001365/2019 do DNOCS.”

Por todo o exposto, considerando que o critério de medição previsto no Edital de licitação que suportou a contratação em tela previu que os serviços deveriam ser medidos e pagos conforme especificado na planilha orçamentária, ou seja, com largura de 5m e espessura 0,10 m, verificou-se que foram efetuados pagamentos irregulares no importe total de R\$ 834.752,93, conforme tabela a seguir:

**Tabela 20 - Serviços de recuperação da estrada vicinal pagos irregularmente:**

Item	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	UNID	Quant Paga a Maior	P. Unit Contr. (R\$)	Total (R\$)
2	SERVIÇOS DE RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS				
2.1	Regularização de superfícies em terra com motoniveladora	m²	399.440,00	0,39	155.781,60
2.2	Escavação mecânica campo aberto em solo exceto rocha até 2,0m de profundidade	m³	60.363,10	1,50	90.544,65
2.3	Carga e descarga mecânica de solo utilizando caminhão basculante 6m³ / 16t e pá carregadeira sobre pneus 128HP, capacidade da caçamba 1,7 a 2,8 m³, peso operacional 11632kg	m³	60.363,10	1,14	68.813,93

2.4	Transporte com caminhão basculante de 6m <sup>3</sup> em via urbana em revestimento primário	m <sup>3</sup> xkm	390.958,30	0,97	379.229,55
2.5	Espalhamento mecanizado com motoniveladora 140HP - material de 1ª categoria	m <sup>2</sup>	122.998,20	0,15	18.449,73
2.6	Compactação mecânica a 95% do proctor normal - pavimentação urbana	m <sup>3</sup>	60.363,10	2,02	121.933,46
<b>Total</b>					<b>834.752,93</b>

Fonte: Processos de pagamento SEI Nº 59404.000280/2020-16 e SEI Nº 59404.000351/2020-72.

Importar ressaltar que, quando questionada a apresentar a relação das estradas vicinais recuperadas e a serem recuperadas, com a informação de suas extensões, a CEST-BA apresentou as seguintes informações:

**Tabela 21 - Relação das estradas vicinais recuperadas e a serem recuperadas objeto do Contrato DNOCS nº 01/2020-CEST-BA:**

ESTRADAS	COMPRIMENTO (m)	LARGURA (m)
<b>1) As estradas que ainda serão recuperadas ou estão em recuperação</b>		
POV RIACHO SECO AO POV PEDRA BRANCA – CURAÇA/BA	8.000,00	7,50
POV DO SOÁRES – AMÉRICA DOURADA/BA	15.000,00	7,50
VALENTE	21.000,00	Não informado
SANTA CRUZ DA VITÓRIA	9.000,00	Não informado
<b>Sub-total</b>	<b>53.000,00</b>	
<b>2 - Estradas já recuperadas</b>		
<b>2.1 - SERVIÇO: Regularização de superfície em terra com motoniveladora</b>		
SANTA ROSA À PILAR	28.100,00	8,40
PILAR À SANTA ROSA VIA MONTE ALEGRE	27.000,00	7,00
BA 314 À ARAPUÁ	6.600,00	6,50
BA 314 À ARAPUÁ 1	1.500,00	9,60
ARAPUÁ À ADUTORA	6.000,00	6,00
ADUTORA À BA 314	9.500,00	7,40
CAIXA D'ÁGUA – ARAPUÁ	3.000,00	7,00
ARAPUÁ – ADUTORA	6.000,00	7,00
ESTRADA ADUTORA - ESTRADA PILAR	2.400,00	8,50
ADUTORA – MARRUÁS	3.000,00	6,80
JAGUARARI – MACAMBIRA	15.000,00	8,00

MACAMBIRA – FAZENDINHA	12.500,00	7,00
MACAMBIRA – GAMELEIRINHA	1.500,00	6,00
FAZENDINHA - ESTRADA PRINCIPAL	6.000,00	6,50
GAMELEIRA - XIQUE XIQUE	38.000,00	6,50
<b>Sub-total</b>	<b>166.100,00</b>	
<b>2.2 - SERVIÇO: Regularização de superfície em terra com motoniveladora, com cascalhamento</b>		
BR 407 – POV GAMELEIRA - JAGUARARI/BA	10.000,00	8,00
POV GAMELEIRA – POV SANTA ROSA - JAGUARARI/BA	31.999,40	8,00
POV RIACHO SECO AO POV PEDRA BRANCA – CURAÇA/BA	32.000,00	7,50
<b>Sub-total</b>	<b>73.999,40</b>	
<b>Total</b>	<b>293.099,40</b>	

Fonte: Ofício nº 36/2020/CEST-BA, de 26.08.2020.

Conforme tabela acima, todas as estradas apresentaram larguras superiores à especificada, fato que implicará em significativo acréscimo nos valores pagos irregularmente à empresa contratada.

Contudo, é imperioso deixar registrado que o achado em comento é oriundo de ato de gestão praticado em período além do estabelecido para o escopo dos exames desta auditoria anual de contas e por agente público não qualificado no rol de responsáveis.

Seu registro tem muito mais o propósito de atender ao disposto no § 1º do art. 74 da CF.

## **21. Falha grave na gestão e fiscalização do Contrato nº 19/2017, cuja execução se dá com atrasos sistemáticos no pagamento das obrigações trabalhistas e previdenciárias dos terceirizados por parte da empresa contratada.**

Do exame da documentação constante dos processos de pagamento do Contrato nº 19/2017 alusivos aos exercícios de 2018 e 2019, foi verificado que a empresa WN Serviços de Vigilância Armada Eirelli vem sistematicamente realizando o pagamento de salário e recolhimento de encargos sobre a folha do pessoal alocado no contrato, tanto do INSS como do FGTS, com um atraso médio de 30 dias.

No tocante a essa prática irregular, é importante ressaltar que além de caracterizar uma apropriação indevida de valores, uma vez que a contratação incluiu na planilha de preços os custos dos salários e encargos sociais, e, portanto, mensalmente os valores compõem o custo das faturas apresentadas pela empresa contratada, outras determinações legais e contratuais devem ser levadas em consideração sobre este aspecto grave, conforme segue.

A IN SLTI-MP 02/2008, que regula a contratação dos serviços em tela, dispõe o seguinte no seu art. 36:

Art. 36. O pagamento deverá ser efetuado mediante a apresentação de Nota Fiscal ou da Fatura pela contratada, que deverá conter o detalhamento dos serviços executados, conforme disposto no art. 73 da Lei nº 8.666, de 1993, observado o disposto no art. 35 desta Instrução Normativa e os seguintes procedimentos: (Redação dada pela Instrução Normativa SLTI nº 3, de 15.10.2009, DOU 16.10.2009)

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

I - do pagamento da remuneração e das contribuições sociais (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Previdência Social), correspondentes ao mês da última nota fiscal ou fatura vencida, compatível com os empregados vinculados à execução contratual, nominalmente identificados, na forma do § 4º do art. 31 da Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995, quando se tratar de mão-de-obra diretamente envolvida na execução dos serviços na contratação de serviços continuados; (grifo inexistente no original)

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

III - do cumprimento das obrigações trabalhistas, correspondentes à última nota fiscal ou fatura que tenha sido paga pela Administração.

§ 2º O descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e as relativas ao FGTS ensejará o pagamento em juízo dos valores em débito, sem prejuízo das sanções cabíveis.

[...]

Seguindo no mesmo tema é necessário destacar o que trata a Cláusula Décima do Instrumento Contratual firmado, a seguir exposta:

#### 10. CLÁUSULA DÉCIMA - SANÇÕES ADMINISTRATIVAS.

10.1. Comete infração administrativa nos termos da Lei nº 8.666, de 1993 e da Lei nº 10.520, de 2002, a Contratada que:

10.1.1. inexecutar total ou parcialmente qualquer das obrigações assumidas em decorrência da contratação;

10.1.2. ensejar O retardamento da execução do objeto;

10.1.3. fraudar na execução do contrato;

10.1.4. comportar-se de modo inidôneo;

10.1.5. cometer fraude fiscal;

10.1.6. não mantiver a proposta.

10.2. Comete falta grave, podendo ensejar a rescisão unilateral da avença, sem prejuízo da aplicação de sanção pecuniária e do impedimento para licitar e contratar com a União, nos termos do art. 7º da Lei 10.520, de 2002, aquele que:

10.2.1. não promover o recolhimento das contribuições relativas ao FGTS e à Previdência Social exigíveis até o momento da apresentação da fatura;

10.2.2. deixar de realizar pagamento do salário, do vale-transporte e do auxílio alimentação no dia fixado. (grifo inexistente no original)

Tendo em vista o que foi constatado na análise da documentação constante dos processos de pagamento, instou-se a Administração do DNOCS a apresentar justificativa para a aprovação da continuidade do contrato, mesmo com o recorrente atraso no pagamento dos salários dos vigilantes por parte da WN Serviços de Vigilância Armada Eirelli, e quais as providências foram adotadas em relação a essa recorrente irregularidade.

Em resposta, a Administração Central do DNOCS encaminhou toda a documentação emitida desde o início da execução do Contrato nº 19/2017, na qual se verificou que a contratação teve os serviços iniciados em 01.01.2018, e logo em 23.02.2018 o Sindicato dos Vigilantes do Estado do Ceará já encaminhou o Ofício nº 11/2018, informando ao Diretor do DNOCS que até aquela data a empresa WN Serviços de Vigilância Armada Eirelli não tinha efetuado o pagamento dos salários dos vigilantes locados no Centro de Aquicultura de Pentecoste, referentes ao mês de janeiro/2018.

Em decorrência, solicitou esclarecimentos no prazo de 48 horas, sob pena de paralisação das atividades dos vigilantes até o adimplemento da obrigação pela referida empresa.

Na sequência da execução contratual, em face dos constantes atrasos no cumprimento das obrigações estabelecidas no contrato, além de outras ocorrências, o DNOCS fez diversas notificações e outras comunicações, tanto internas, quanto direcionadas para entidades representativas da categoria dos vigilantes e para a própria empresa contratada, exigindo providências em relação à situação irregular da prestação dos serviços no que concerne ao cumprimento das obrigações trabalhistas.

Diante da falta de cumprimento das obrigações trabalhistas para com os vigilantes terceirizados dentro dos prazos legais, desde o início da prestação dos serviços, bem como a própria falta de manifestação e de providências por parte da empresa contratada, a Divisão de Recursos Logísticos encaminhou despacho ao Diretor Geral, com assinatura eletrônica em 14.03.2019, pedindo autorização para adoção das seguintes providências:

- (i) abertura de processo licitatório para contratação dos serviços de vigilância;
- (ii) aplicação de sanção administrativa de multa pecuniária nos termos da Notificação nº 3/DG/DNOCS;
- (iii) solicitação ao Sindicato da Categoria para aplicação de multa pecuniária junto à empresa contratada;
- (iv) rescisão unilateral do contrato.

Assim, por meio da Notificação nº 3/DG/DNOCS, com assinatura eletrônica de 19.03.2019, a empresa WN Serviços de Vigilância Armada Eirelle foi informada da aplicação de multa no importe de R\$ 32.544,92, motivada pelos atrasos recorrentes no pagamento dos salários dos vigilantes alocados no Contrato nº 19/2017, com fundamento no item 10.2.2 do Instrumento Contratual, no item 10.12 do Termo de Referência da Ata de Registro de Preços e na Cláusula Sexta da Convenção Coletiva de Trabalho 2018/2018.

Em resposta à referida notificação, a empresa contratada apresentou defesa em 28.03.2019, se comprometendo a regularizar a situação e não mais incorrer em atrasos, o que não foi acatado pela Direção do DNOCS, conforme nova notificação emitida em 06.04.2020, que ratificou o posicionamento da anterior considerando os seguintes aspectos:

(i) a incidência de multa moratória tem como pressuposto fático o atraso injustificado no cumprimento da obrigação contratual e independe da ocorrência de prejuízo ao contratante;

(ii) mesmo a empresa tendo sanado alguns inadimplementos, tal fato não afasta as consequências legais da mora já consumada;

(iii) o descumprimento ou o reiterado atraso no cumprimento de obrigações contratuais fundamentais, inclusive relacionadas aos direitos trabalhistas dos empregados terceirizados, como deixar de realizar o pagamento dos salários no dia fixado, é passível de multa nos termos do item 10.3.2 da cláusula décima do contrato.

Visto que não houve o pagamento espontâneo da multa por parte da contratada e que não foi possível obter autorização da mesma para desconto direto nas faturas, a Divisão de Recursos Logísticos informou que o DNOCS acionou a seguradora para cobertura do valor de R\$ 32.544,92 por meio do Ofício nº 530/2020/DG, de 02.07.2020, com base no Parecer 001/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador Geral Federal, que entende que a multa pode ser descontada do valor da garantia.

Já em 10.10.2019, por meio do Ofício nº 24/2019/DA/DRL houve nova comunicação à empresa contratada por conta de irregularidade cometida no cumprimento de suas obrigações contratuais, uma vez que os salários dos vigilantes referentes ao mês de setembro ainda não tinham sido pagos e a empresa tinha informado que tais obrigações já haviam sido realizadas, no entanto, foi verificado junto aos empregados terceirizados que somente o pessoal lotado na sede do DNOCS tinha sido contemplado, o que foi entendido como uma manobra da empresa para driblar a fiscalização.

Conforme é possível evidenciar nas comunicações tramitadas dentro e fora do DNOCS, tais informações ratificam as verificações feitas por esta Auditoria, de que desde o início da prestação dos serviços a empresa WN Serviços de Vigilância Armada Eirelle vem atuando em desacordo com o que foi estabelecido no Contrato nº 19/2017, com descumprimento das obrigações trabalhistas mediante sistemáticos atrasos no pagamento dos salários dos vigilantes alocados na avença e recolhimento dos encargos sociais correspondentes, o que configura grave irregularidade ensejadora da rescisão contratual, sem prejuízo das demais sanções, nos termos do art. 34-A, caput, da IN SLTI-MP 02/2008.

Impende ressaltar, por oportuno, falha grave no processo de gestão e fiscalização da execução do contrato em tela, visto que não há registro de comunicação dos problemas de atraso à Receita Federal do Brasil e ao Ministério do Trabalho e Emprego ou seu sucessor nos termos do disposto nos §§ 9º e 10 do art. 34 da IN SLTI-MP 02/2008.

Ademais, na documentação dos processos de pagamento consta a certificação de regularidade dada pela fiscalização do contrato na documentação das despesas mensais da empresa contratada, inclusive em meses em que não consta nem o pagamento dos salários e respectivos encargos sócias.

Aliás, essa omissão e falta de uma ação mais efetiva no acompanhamento da prestação dos serviços também se fez presente na parte técnica da execução do serviço, mostrada mais adiante em outro achado.

Outrossim, tem-se por opinião que as providências empregadas pela administração do DNOCS em desfavor da empresa WN Serviços de Vigilância Armada Eirelle mostraram-se brandas ou não condizentes com um contexto de falha grave sistemática desde o início da prestação dos serviços, inclusive com indícios de prática de má-fé por parte da contratada.

Tal assertiva tem como espeque o art. 7º da Lei 10.520/2002, quando prescreve que aquele que falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º da aludida Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

Além disso, há que se considerar também o teor do art. 78 da Lei 8.666/1993, o qual especifica uma lista de motivos para a rescisão contratual, com destaque para os incisos I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos; II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos; VII - o desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores; e VIII - o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do art. 67 desta Lei.

Ressalte-se que a incidência dos motivos elencados pelos incisos em destaque propicia a rescisão do contrato por ato unilateral e escrito da Administração, naturalmente assegurados o contraditório e a ampla defesa em processo administrativo próprio, conforme art. 79, I, c/c parágrafo único do art. 78 da Lei 8.666/1993.

No entanto, apesar de todas as notificações e advertências feitas pelo DNOCS, resumidas e demonstradas anteriormente, até o final do exercício de 2019 foram formalizados três termos aditivos ao Contrato nº 19/2017, dois deles de prorrogação de sua vigência.

Pelas razões e fundamentos apresentados, considera-se a manutenção do Contrato nº 19/2017 um erro por parte da administração do DNOCS, ainda que se justifique que a

opção por prorrogar o prazo de vigência da avença por mais doze meses (3º termo aditivo) em dezembro de 2019 foi para evitar que a interrupção dos serviços causasse um maior prejuízo ao interesse público, visto que os responsáveis pela gestão tiveram tempo suficiente para ao longo dos exercícios de 2018 e 2019 tomar todas as providências necessárias para evitar a descontinuidade na prestação dos serviços.

Por derradeiro, convém alertar os atuais responsáveis pela gestão do DNOCS do risco de formação de passivo trabalhista, a ser coberto pela administração contratante em decorrência da imputação de responsabilidade solidária objetiva (previdência) e subsidiária (trabalhista), esta última se caracterizada falha no acompanhamento e fiscalização da execução contratual, à luz do disposto no item V do Enunciado da Súmula TST 331, *in verbis*:

[...]

*IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.*

*V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.*

*VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.*

## **22. Existência de déficit de R\$ 89.173,32 na constituição da provisão para depósito na conta vinculada, e incompatibilidade de R\$ 28.124,26 entre o saldo financeiro dos cálculos apresentados pelo DNOCS, em relação ao registrado pela instituição financeira em 31.12.2019.**

Conforme estabelecido no art. 19-A da IN SLTI-MP 02/2008, o edital de licitação deverá conter algumas regras para garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas nos casos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Uma dessas regras trata-se da previsão de provisionamento de valores para o pagamento das férias, 13º (décimo terceiro) salário e verbas rescisórias aos trabalhadores da contratada, que serão depositados pela Administração em conta vinculada específica, conforme o disposto no Anexo VII da IN (vide inciso I do art. 19-A).

Assim, o Contrato nº 019/2017 definiu em sua cláusula décima quinta as seguintes condições relativas à abertura da Conta Vinculada – Bloqueada para Movimentação:

15. CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA - DA CONTA-DEPÓSITO VINCULADA — BLOQUEADA PARA MOVIMENTAÇÃO

15.1. Para a garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas, o DNOCS provisionará, mensalmente, valores para o pagamento do 13º (décimo terceiro) salário; das férias e um terço constitucional e das verbas rescisórias aos trabalhadores da CONTRATADA, que serão depositados pela CONTRATANTE em conta depósito vinculada — bloqueada para movimentação, em consonância com o disposto no artigo 19-A e no Anexo VII, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2008.

15.2. As provisões realizadas pela contratante para o pagamento dos encargos trabalhistas, em relação à mão de obra da contratada, serão destacadas do valor mensal do contrato e depositadas em conta

Vinculada em instituição bancária Oficial, bloqueada para movimentação e aberta em nome da empresa.

15.3. A movimentação da conta Vinculada ocorrerá mediante autorização da contratante, exclusivamente para o pagamento dessas obrigações. O montante do depósito vinculado será igual ao somatório dos valores das seguintes previsões:

- a) 13º salário;
- b) Férias e Abono de Férias;
- c) Adicional do FGTS para as rescisões sem justa causa;
- d) Impacto sobre férias e 13º salário;
- e) Aviso-prévio trabalhado.

15.4. A contratante firmará acordo de cooperação com instituição bancária oficial, determinando os termos para a abertura da conta corrente Vinculada.

Assim, foi providenciada a abertura da conta vinculada no Banco do Brasil, Conta Garantia nº 3100104491864. O primeiro recolhimento foi efetuado em 02.04.2018, no valor de R\$ 14.031,96, alusivo ao pagamento dos serviços prestados em janeiro/2018.

Com base nos processos de pagamento disponibilizados para análise, bem como nas informações prestadas pela Administração do DNOCS, os recolhimentos dos valores à conta vinculada realizados nos exercícios de 2018 e 2019 atingiram o montante de R\$ 669.289,30, conforme demonstrativos a seguir:

**Tabela 22 - Valores (R\$) recolhidos no 1º Semestre de 2018**

Mês	jan	fev	mar	abr	mai	jun	Total
Sede	8.185,31	8.185,31	8.185,31	8.185,31	8.185,31	8.185,31	49.111,86
Pentecoste	5.846,65	5.846,65	5.846,65	5.846,65	5.846,65	5.846,65	35.079,90
Total	14.031,96	14.031,96	14.031,96	14.031,96	14.031,96	14.031,96	84.191,76

Fonte: Planilha de cálculo elaborada no DNOCS dos valores depositados na conta vinculada em 2018

**Tabela 23 - Valores (R\$) recolhidos no 2º Semestre de 2018**

Mês	jul	ago	set	out	nov	dez	Total
Sede	34.895,48	34.895,48	34.895,48	--			104.686,44

Pentecoste	24.925,35	24.925,35	24.925,35	--	--	--	74.776,08
Total	59.820,83	59.820,83	59.820,83	0,00			179.462,52

Fonte: Planilha de cálculo elaborada no DNOCS dos valores depositados na conta vinculada em 2018

**Tabela 24 - Valores (R\$) recolhidos no 1º Semestre de 2019**

Mês	jan	fev	mar	abr	mai	jun	Total
Sede	17.447,74	17.447,74	17.447,74	17.447,74	18.578,48	18.578,48	106.947,92
Pentecoste	14.955,21	14.955,21	14.955,21	14.955,21	15.924,41	15.924,41	91.669,66
Total	32.402,95	32.402,95	32.402,95	32.402,95	34.502,89	34.502,89	198.617,58

Fonte: Planilha de cálculo elaborada no DNOCS dos valores depositados na conta vinculada em 2019

**Tabela 25 - Valores (R\$) recolhidos no 2º Semestre de 2019**

Mês	jul	ago	set	out	nov	dez	Total
Sede	18.578,48	18.578,48	18.578,48	18.578,48	18.578,48	18.578,48	111.470,88
Pentecoste	15.924,41	15.924,41	15.924,41	15.924,41	15.924,41	15.924,41	95.546,46
Total	34.502,89	34.502,89	34.502,89	34.502,89	34.502,89	34.502,89	207.017,34

Fonte: Planilha de cálculo elaborada no DNOCS dos valores depositados na conta vinculada em 2019

No entanto de acordo com os cálculos adotados pelo DNOCS, os valores a serem depositados na conta vinculada deveriam contabilizar o montante de R\$ 758.462,62, sendo R\$ 421.325,52 oriundo das faturas emitidas em nome da Administração Central, e R\$ 337.137,10 das faturas emitidas em nome do Centro de Aquicultura e Piscicultura de Pentecoste. Assim, existe um déficit de R\$ 89.173,32 na constituição da provisão.

No que concerne às movimentações da conta vinculada – bloqueada para movimentação do Contrato nº 019/2017 ocorridas durante os exercícios de 2018 e 2019, relativas à utilização dos recursos depositados, o DNOCS informou que a empresa WN Serviços de Vigilância Armada Eirelle realizou solicitações referentes às seguintes despesas:

**Tabela 26 - Despesas Autorizadas com Recursos do Conta Vinculada**

Exercício	Histórico	Valor (R\$)	Valor acumulado (R\$)
2018	13º salário - 1ª e 2ª parcela	74.557,58	74.557,58
2018	Rescisão de empregado	2.140,80	76.698,38
2018	Férias e abono de férias	47.628,39	124.326,77
2019	13º salário - 1ª e 2ª parcela	91.985,25	216.312,02
2019	Férias e abono de férias	28.825,75	245.137,77

Fonte: Demonstrativo das despesas autorizadas pelo DNOCS para saques da conta vinculada

É necessário registrar que apesar de solicitado o extrato bancário analítico com a movimentação mensal de créditos e débitos ocorridos na conta vinculada, o DNOCS somente conseguiu obter junto ao Banco do Brasil o valor dos saldos acumulados desde a abertura da referida conta, o que impossibilitou fazer uma análise financeira e conciliação adequada sobre a movimentação dos valores depositados e dos resgates ocorridos durante o período que constituiu o escopo dos exames desta auditoria.

Não obstante, considerando que o total de depósitos realizados na conta vinculada totalizou R\$ 669.289,30 nos exercícios de 2018 e 2019, enquanto as movimentações

autorizadas somaram R\$ 245.137,77, o saldo existente na conta vinculada deveria ser de R\$ 424.151,43, sem contabilizar os rendimentos financeiros.

Ocorre que pelos registros financeiros da referida conta encaminhados pelo DNOCS, o saldo financeiro no final deste período contabilizava o valor de R\$ 396.027,17, com uma diferença de R\$ 28.124,26, em relação aos valores obtidos pelos cálculos apresentados pela Autarquia.

Desta forma, conclui-se que os cálculos referentes aos valores movimentados na conta vinculada carecem de maiores esclarecimentos e precisão das informações, tendo em vista as diferenças apontadas.

### **23. Falta de renovação dos uniformes dos vigilantes e ausência de item de armamento estabelecido no contrato, para os quais incide um custo anual de R\$ 25.344,00.**

Os exames sobre a execução do Contrato nº 019/2017 envolveram uma inspeção nos postos de vigilância das unidades administrativas e imóveis do DNOCS localizados em Fortaleza, com o objetivo de verificar os seguintes aspectos:

- a) quantidade de postos;
- b) itens de fardamento usados;
- c) equipamentos disponibilizados pela empresa; e
- d) frequência dos vigilantes.

Desta forma, além da sede do DNOCS, foram visitados os seguintes imóveis:

- a) Arquivo Inativo - Rua Padre Mororó nº 1.200;
- b) Antigo Centro de Treinamento – Av. Bezerra de Menezes nº 2045;
- c) Antigo Museu das Secas - Rua Pedro Pereira nº 741, e
- d) Casa abandonada - Rua Carlos Vasconcelos nº 2174

Os endereços visitados contam com um total de sete postos distribuídos conforme segue:

#### **Quadro 11 - Distribuição dos postos de vigilância nas unidades administrativas da Sede do DNOCS.**

<b>Unidade Administrativa/Imóvel</b>	<b>Tipo de posto</b>	<b>Total de postos</b>	<b>Total de vigilantes</b>
Edifício Sede	24 h	03	12
Arquivo Inativo	24 h	01	04
Antigo Centro de treinamento	12 h	01	02
Antigo Museu das Secas	24 h	01	04
Casa abandonada	12 h	01	02

Fonte: Planilha de distribuição dos postos de vigilância da empresa contratada.

No tocante ao cumprimento dos itens previstos no termo de referência da contratação, relativos aos fardamentos utilizados pelos vigilantes entrevistados, verificou-se que os uniformes atendiam aos quesitos estabelecidos, no entanto, desde o início da contratação ainda eram os mesmos, ou seja, não houve a reposição prevista no item 6.4 do Termo de Referência, que assim define:

6.4 – O fornecimento dos uniformes deverá ser efetivado da seguinte forma:

6.4.1 - 2(dois) conjuntos completos ao empregado no início da execução do contrato, devendo ser substituído 01 (um) conjunto completo de uniforme a cada 06 (seis) meses, ou a qualquer época, no prazo máximo-de 48 (quarenta e oito) horas, após comunicação escrita da Contratante, sempre que não atendam as condições mínimas de apresentação;

Considerando que o contrato em análise já tem mais de 2 anos e meio de vigência, já deveria ter sido feita pelo menos uma reposição completa dos fardamentos dos vigilantes terceirizados.

Em relação aos equipamentos previstos no referido termo, foi verificado que os vigilantes não portavam o cassetete e porta cassetete, bem como apito e porta apito, previstos na contratação. Em relação aos demais itens, não foram verificadas divergências relevantes.

Cabe ressaltar que a proposta comercial da empresa contratada estabeleceu um valor mensal de R\$ 1.152,00 e anual de R\$ 13.824,00 para o item uniforme e R\$ 11.520,00 para os demais equipamentos necessários ao emprego pelos vigilantes.

Com efeito, o art. 34, §§ 2º e 3º, da IN SLTI-MP 02/2008, estabelece que a conformidade do material a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada pelos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do contrato, os quais deverão promover o registro das ocorrências verificadas, adotando as providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais.

No tocante ao preenchimento das folhas de frequência, necessário para controle da assiduidade e pontualidade dos profissionais terceirizados, foi verificado que no posto de vigilância 24 horas existente nas instalações do Antigo Museu das Secas, só existiam registro de três vigilantes, com ausência de registro de um vigilante, haja vista se tratar de um posto 24 horas de funcionamento.

No posto de vigilância noturno existente na casa abandonada localizada na Rua Carlos Vasconcelos, somente um dos vigilantes estava preenchendo o registro de frequência.

Ressalte-se que de acordo com o Anexo VI da IN SLTI-MP 02/2008, o qual trata da metodologia de referência dos serviços de vigilância, em seu item 1.1.17., compete à empresa contratada registrar e controlar, juntamente com a Administração, diariamente, a frequência e a pontualidade de seu pessoal, bem como as ocorrências do Posto em que estiver prestando seus serviços.

Ademais, segundo o item 3 do Anexo IV da referida IN, os responsáveis pela fiscalização do contrato devem conferir por amostragem, diariamente, os empregados terceirizados que estão prestando serviços e em quais funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho.

## **24. Existência de postos de vigilância em imóveis abandonados e deteriorados, sem bens patrimoniais, ao custo anual de R\$ 435.165,16, os quais poderiam ser substituídos por outros tipos de monitoramento.**

Durante as inspeções realizadas em postos de vigilância albergados pelo Contrato 19/2017, foram feitas avaliações acerca do tipo de bens e patrimônio existentes a serem protegidos, de forma a justificar a contratação do posto, além de outros aspectos relativos ao tipo de finalidade dentro da Administração do DNOCS para a qual estava sendo utilizado o imóvel sob vigilância.

Assim, foi feita uma vistoria nas instalações de cada unidade administrativa relacionada a seguir, tendo sido constatados os seguintes aspectos:

### **I) Unidade administrativa: DNOCS – sede, Av. Duque de Caxias nº 1.700**

Atualmente conta com 3 postos de vigilância 24 horas, que protegem a portaria da garagem do prédio e as duas entradas do edifício, pontos de acesso estratégicos para proteger os bens e o patrimônio daquela instituição, bem como a integridade das pessoas, haja vista a localização do prédio da sede do DNOCS e o grande fluxo de pessoas nas vias principais de acesso.

### **II) Unidade Administrativa: Arquivo Inativo, Rua Padre Mororó nº 1290**

Apesar de se tratar de um arquivo desativado, que conta com poucos equipamentos de valor, a existência do posto de vigilância se justifica considerando a localização em que se encontra o imóvel e devido o mesmo também servir de estacionamento para veículos da sede do Órgão, que sem uma proteção adequada existe o risco de invasão ou furto, principalmente no período da noite.

### **III) Imóvel do Antigo Museu das Secas, Rua Pedro Pereira nº 741**

O imóvel encontra-se praticamente vazio, e está servindo como um arquivo improvisado de alguns documentos antigos, não possuindo nenhum bem de valor no seu interior. A existência de um posto de vigilância 24 horas está servindo apenas para evitar uma possível invasão do prédio, levando em consideração que o portão de entrada se encontra em péssimo estado de conservação, vide fotos a seguir:

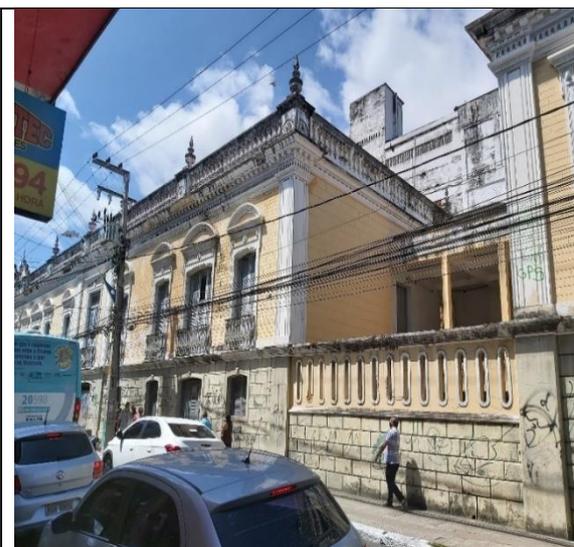


Figura 16 - Fachada frontal do Museu das Secas



Figura 17 - Parte interna do Imóvel - Sem bens patrimoniais guardados



Figura 18 - Outras dependências do Antigo Museu das Secas também vazias.



Figura 19 - Imóvel servindo como depósito improvisado de documentos antigos.

#### IV) Imóvel localizado da Av Bezerra de Menezes nº 2045

O imóvel encontra-se completamente abandonado, sem nenhuma utilidade para o DNOCS, inexistindo bens de valores, de acordo com o funcionário terceirizado que acompanhou a Equipe de Auditoria.

Cabe ressaltar que não foi possível o acesso ao interior do imóvel, uma vez que as chaves disponibilizadas pela Administração não eram do imóvel visitado. Assim a inspeção foi realizada na parte externa do imóvel, que se apresentava em estado de deterioração.

A conjugação do estado de abandono do imóvel com a ausência de bens patrimoniais não justifica a existência de vigilância armada. Durante os exercícios de 2018 e 2019, o custo total do posto de vigilância noturno contratado para o imóvel inspecionado foi de R\$ 217.582,58. Segue o registro fotográfico do imóvel inspecionado:



Figura 20 - Parte frontal do imóvel – Fechado e em estado de abandono



Figura 21 - Parte interna do imóvel, uma casa abandonada e com sinais de deterioração e falta de conservação ou limpeza.



Figura 22 - Detalhe da parte lateral do imóvel – Sinais de abandono



Figura 23 - Parte de trás do Imóvel, sinais de completo abandono e sem manutenção

#### V) Imóvel localizado da Rua Carlos Vasconcelos nº 2174

A inspeção foi realizada pela parte interna e externa do imóvel, que se encontra em completo estado de abandono, sem nenhuma utilização pelo DNOCS. Inexistem bens de valores, apenas a estrutura da casa já bastante deteriorada, o que não justifica a existência de posto de vigilância armada.

Durante os exercícios de 2018 e 2019, o custo total do posto de vigilância noturno contratado para o imóvel inspecionado foi de R\$ 217.582,58. Seguem as fotos do imóvel inspecionado:



Figura 24 - Parte Frontal do Imóvel – Sinais de abandono



Figura 25 - Parte lateral do Imóvel – Estado de abandono



Figura 26 - Entrada da Casa – estado avançado de deterioração



Figura 27 - Restos de Materiais de expediente deixados na casa – Sem valor ou utilidade.

Da inspeção realizada, conclui-se que, em relação aos imóveis localizados na Av. Bezerra de Menezes nº 2045 e Rua Carlos Vasconcelos nº 2174, faz-se necessária uma reavaliação quanto à efetiva necessidade da manutenção de postos de vigilância armada para os mesmos, cujas despesas atingiram o valor de R\$ 435.165,16 nos exercícios de 2018 e 2019, levando em conta os seguintes aspectos:

(i) inexistência de bens ou equipamentos de valor nos imóveis, que corram risco de furto ou comprometimento de outra ordem;

(ii) os imóveis, além de praticamente vazios, encontram-se em estado de abandono, em avançado de deterioração, sem manutenção e conservação;

(iii) os imóveis não estão tendo nenhuma finalidade administrativa para o DNOCS, que demande algum movimento ou necessidade de entrada de servidor(es).

## **25. Certificação das faturas da empresa contratada sem emissão de relatório circunstanciado ou informações mais detalhadas sobre os documentos apresentados pela empresa contratada; falta de designação dos substitutos dos fiscais e do gestor do contrato.**

Por meio da Portaria nº 94 CEST-CE, de 30.04.2019, foram designados os servidores responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da execução do Contrato CEST-CE 02/2019, a cargo da empresa CET SEG Segurança Armada Ltda., CNPJ 08.644.690/0001-23, em cumprimento ao que dispõe o art. 67, *caput*, da Lei 8.666/1993.

A referida Portaria definiu a seguinte distribuição das unidades a ser fiscalizadas para cada agente designado:

**Quadro 12 - Distribuição das unidades da CEST-CE por fiscal**

<b>Matrícula Siape</b>	<b>Cargo</b>	<b>Unidades a serem fiscalizadas</b>
0732038	Agente Administrativo	- Todos os postos do Complexo Castanhão; - Açude Público Arrojado Lisboa em Banabuiu; - Perímetro Irrigado Icó Lima Campos e Estação de Piscicultura Pedro Azevedo, ambos em Icó; - Açude Público Orós; - Perímetro Irrigado Várzea do Boi em Tauá; - Projeto de Irrigação Tabuleiro de Russas em Russas; e - Açude Figueiredo em Alto Santo.
0731961	Agente de Vigilância	- Unidade Administrativa do Pici em Fortaleza; - Açude Público Pereira de Miranda em Pentecoste; - Estação de Piscicultura Valdemar Carneiro de França em Maranguape; - Açude Público Forquilha no município do mesmo nome; - Açude Público Araras em Varjota; - Açude Público Taquara em Cariré; - Estação de Piscicultura Osmar Fontenele e Açude Ayres de Sousa, ambos no município de Sobral.
0732241	Agente Administrativo	- Perímetro Irrigado de Morada Nova e Açude Curral Velho, ambos em Morada Nova; - Açude Público Cedro em Quixadá.

Fonte: Portaria nº 94 CEST-CE, de 30.04.2019.

Pelos termos da Portaria nº 94 CEST-CE e à luz das definições contidas nos incisos II e III do art. 40 da IN SEGES-MPDG 05/2017, não houve a segregação das atribuições concernentes às fiscalizações técnica e administrativa, que são obrigatórias para o Contrato CEST-CE 02/2019 em razão de sua execução envolver trabalhadores da

contratada em regime de dedicação exclusiva, de modo que se depreende que os servidores designados acumulam os dois papéis.

A rigor, em virtude de a execução do Contrato CEST-CE 02/2019 ocorrer simultaneamente em diversas instalações desconcentradas do DNOCS, o acompanhamento e fiscalização é de natureza setorial, tendo por base o disposto no art. 40, IV, da referida IN.

Porém, observa-se a ausência de designação da figura do gestor do contrato e dos substitutos dos fiscais designados, como prevê o art. 42, *caput*, da IN SEGES-MPDG 05/2017.

Nesse tocante, vale salientar que o § 3º do art. 42 em comento define que nos casos de atraso ou falta de indicação do gestor ou fiscais e seus substitutos, a competência das atribuições caberá ao responsável pela indicação ou conforme previsto em normativo próprio de cada órgão ou entidade até o saneamento da pendência. No caso em questão, ao Coordenador da CEST-CE.

É importante ressaltar que a inteligência do art. 50, I e II, da IN SEGES-MPDG 05/2017, evidencia que a norma estabeleceu a segregação de funções entre as figuras do gestor e do fiscal do contrato por ocasião do recebimento provisório e definitivo dos serviços, de forma que os dois papéis não podem recair sobre um só servidor.

Isto posto, de acordo com a CEST-CE não há nenhuma falha na execução do Contrato CEST-CE 02/2019. Todas as faturas são pagas somente com o parecer dos Fiscais a respeito da execução contratual e conferência da documentação.

Porém, o que se verificou nos processos de pagamento das faturas emitidas pela Empresa CET SEG Segurança Armada Ltda. foi o recebimento provisório e definitivo dos serviços (liquidação da despesa) por parte dos fiscais, mediante certificados de regularidade, fazendo referência apenas às notas fiscais recebidas para pagamento.

Para efeito de recebimento provisório dos serviços ao final de cada período mensal, inexistente qualquer registro ou relatório circunstanciado que faça referência aos aspectos técnicos e administrativos da execução do contrato, conforme estabelece o art. 50, I, "b", da IN SEGES-MPDG 05/2017, tomando por base as disposições contidas nos anexos VIII-A, item 4, e VIII-B, item 9, da referida IN.

## **26. Excesso de gasto com vigilância tendo em vista ocupação desordenada de imóvel localizado no Bairro do Pici.**

Realizou-se inspeção física nos postos de vigilância das unidades administrativas e imóveis do DNOCS localizados em Fortaleza, objeto do Contrato CEST-CE 02/2019, firmado pela CEST/CE com a empresa CET-SEG Segurança Armada Ltda., em que se analisou, além dos aspectos relacionados à execução contratual, a possibilidade de substituição dos postos de vigilância armada por desarmada (porteiros) ou por equipamentos de monitoramento eletrônico, levando-se em conta a localização do imóvel e seu entorno, tipos de itens e patrimônio objeto da vigilância, probabilidade de ocorrência de furtos e fluxo de visitantes.

O imóvel localizado no Bairro do Pici (Rua Alagoas, 2205) funciona como almoxarifado da CEST-CE. Lá são guardados equipamentos e veículos que formam os comboios de máquinas perfuratrizes utilizadas em perfuração de poços, peças de reposição, combustíveis e insumos utilizados para tal atividade, além de outros veículos/equipamentos inservíveis. No imóvel são mantidos quatro postos de vigilância 24h, a um custo anual de R\$ 919.405,32.

Conforme mostra a imagem adiante, o terreno é de grande extensão (contorno em azul), possuindo dois portões de acesso individualizados, cada um guarnecido por um posto de vigilância, e os outros dois postos situam-se próximo ao Almoxarifado:

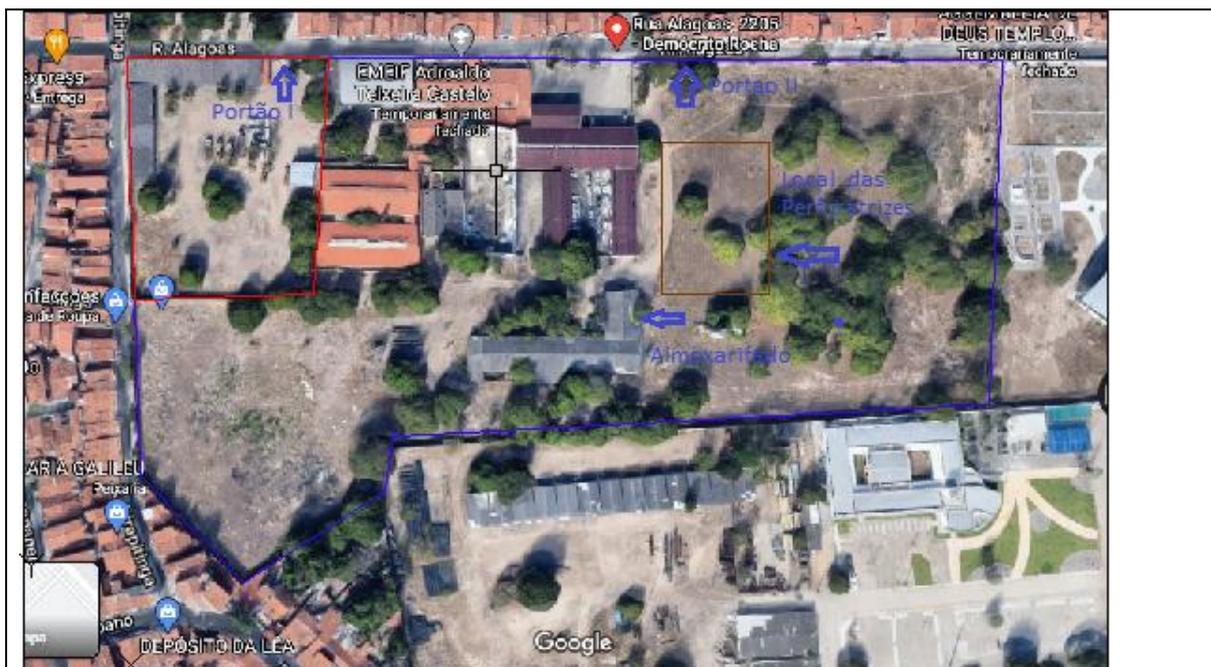


Figura 28 - -- Imagem aérea do terreno extraída do Google Maps.

Embora se reconheça a necessidade de manutenção de postos de vigilância armada 24h no referido imóvel, tendo em vista sua localização em área de risco e a existência de alguns bens de valor armazenados em um dos depósitos existentes, verificou-se que a forma inadequada de sua ocupação/utilização do terreno contribui para a necessidade de postos de vigilância a um custo anual tão significativo.

A simples concentração dos veículos, almoxarifado, equipamentos, máquinas e materiais ainda servíveis dentro de um só terreno não iria requerer grandes investimentos, eliminaria uma das entradas e facilitaria a guarda, o controle e o trabalho dos vigilantes e, principalmente, poderia ensejar a redução da necessidade de postos de vigilância ora contratados (04 postos = 16 vigilantes).

Ressalte-se que a quantidade de postos de vigilância 24h na unidade supera, inclusive, a própria sede do DNOCS, que possui mais equipamentos e bens a serem guardados, bem como os próprios servidores e colaboradores, e conta com três postos de vigilância 24h atualmente.

Segue o relatório fotográfico com imagens dos ambientes internos inspecionados:



Figura 29 - Entrada II, existência de um posto de vigilância que controla a entrada de pessoas e veículos.



Figura 30 - Caminhões e Máquinas estacionados na parte interna do terreno próximo à entrada II, com muito terreno ocioso.



Figura 31 - Local do 4º Posto de Vigilância na entrada Próximo ao Portão I.



Figura 32 - Galpões existentes no terreno, maioria sem utilização.



Figura 33 - Prédio do Almoarifado aonde ficam dois outros postos de vigilância armada 24 horas.



Figura 34 - Equipamentos e materiais existentes no Almoarifado.



Figura 35 - Galpões existentes no imóvel (área em vermelho da foto aérea – Portão I), com alguns veículos guardados, mas muita área sem utilização



Figura 36 - Sucatas de veículos sem utilização deixados no interior do terreno (área em vermelho da foto aérea – Portão I)

## RECOMENDAÇÕES

1 – Reiterar recomendações anteriores de somente licitar e contratar a execução de obras e serviços de engenharia com fundamento em projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993, conforme preconiza a jurisprudência mansa e pacífica do TCU sintetizada na Súmula 261/2010.

Achado nº 4

2 – Adotar, se ainda não o fez, a Orientação Técnica do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP OT - IBR 001/2006, que visa uniformizar o entendimento quanto à definição de projeto básico especificada na Lei 8.666/1993, como medida de controle, com as necessárias adaptações às tipologias de obras hídricas do DNOCS.

Achado nº 4

3 – Utilizar a Certificação de Projetos, procedimento de inspeção acreditada regulamentada pela Portaria nº 367 do INMETRO, de 20.12.2017, de forma controlada e com medição dos resultados, especialmente, para contratação de projetos de maior vulto e complexidade.

Achado nº 4

4 – Capacitar os servidores na utilização e contratar projetos em Building Information Modelling - BIM, conjunto de tecnologias e processos integrados que permite a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de uma construção, de modo colaborativo, seguindo as diretrizes dos Decretos nº 9.983/2019 e nº 10.306/2020 para implantação gradual dessa metodologia.

Achado nº 4

5 – Elaborar, se ainda não o fez, um cadastro ou painel de referência para cada obra de infraestrutura hídrica em curso, a ser disponibilizado em sua página na internet para consulta pública, de modo a trazer um diagnóstico preciso de sua situação (em execução/paralisada; os montantes investidos e a investir; as pendências a sanear; etapas cumpridas e a cumprir dos cronogramas contratados; horizonte para conclusão; outras informações contratuais relevantes) e possibilitar à diretoria colegiada estabelecer prioridades, diretrizes e planos de ação, em especial no contexto de crise fiscal e econômica que passa o país.

Achado nº 4

6 – Manter a priorização de esforços na carteira de obras em andamento frente ao lançamento de novos empreendimentos, considerando o contexto de crise fiscal e econômica que passa o país.

Achado nº 4

7 – Realizar de forma bastante restritiva aditivos contratuais acima dos limites legais previstos na Lei 8.666/1993, respeitando de maneira literal os ditames da Decisão TCU 215/1999 – Plenário, visto que se trata de medida de exceção à regra legal deferida pelo TCU.

Achado nº 5

8 – Construir séries históricas de performance das ações das áreas finalísticas e pesquisar, conhecer, analisar e considerar, no que couber, indicadores de outras instituições que atuam de forma semelhante, com vistas a conferir comparabilidade aos indicadores de desempenho empregados.

Achado nº 6

9 – Estabelecer plano de ação em caráter prioritário e urgentíssimo, se ainda não o fez, com vistas a instrumentalizar e cumprir as disposições da Portaria MDR 2005/2020 dentro do prazo estabelecido no art. 8º do normativo (31.12.2020), alusivas à fixação, arrecadação e cobrança dos recursos oriundos do uso das infraestruturas de irrigação de uso comum e de apoio à produção de seus respectivos Projetos Públicos de Irrigação.

Achado nº 6

10 – Buscar a melhoria nos controles internos da atividade de planejamento e coordenação do plano operacional para fins de definição de metas, indicadores adequados, melhoria do monitoramento, análise e consolidação de dados de realização das metas pactuadas, dando conhecimento pleno da pactuação e realização de metas que envolvam mais de um interessado, de forma a evitar informações divergentes entre as unidades organizacionais do DNOCS e possibilitar que a alta administração possa conhecer com inteireza toda a situação vivenciada e adotar as medidas necessárias ao bom andamento da gestão.

Achado nº 6

11 – Providenciar a construção de indicadores e metas que tragam, além de aspectos quantitativos (eficácia), as dimensões de eficiência e efetividade da ação governamental, a partir da interação da alta administração com as unidades organizacionais, sob o apoio e coordenação da área de Planejamento.

Achado nº 6

12 – - Estabelecer indicadores de desempenho das metas da DI que necessariamente considerem a execução físico-financeira da obra no período do ciclo de avaliação do plano operacional e a execução acumulada em cotejo com o cronograma contratado, de modo a ser possível verificar o andamento de seu cumprimento e dar conhecimento de forma transparente a todas as partes interessadas como se encontra o estágio de desenvolvimento das obras públicas no âmbito do DNOCS.

Achado nº 6

13 – Consultar o Ministério do Desenvolvimento Regional sobre os resultados, se houver, referentes à indicação do DNOCS mediante o Aviso-SEI nº 115/2018/GM, de 20.11.2018, para participar de projeto piloto com vistas à racionalização da força de trabalho, realizado pelo extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Achado nº 7

14 – Avaliar, com vistas a mitigar o impacto da redução da força de trabalho frente às atribuições institucionais da Autarquia, a necessidade de aprimoramento/racionalização de rotinas, considerando os avanços relacionados ao mapeamento de processos de trabalho, à gestão de riscos, inovação tecnológica, bem como de padronização/manualização de tarefas, com a identificação de pontos críticos ou sobreposições de procedimentos.

Achado nº 7

15 – Acompanhar, junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional, as providências adotadas para o cumprimento da recomendação expedida pelo TCU, mediante o item 1.8.2 do Acórdão nº 3836/2017 – 1ª Câmara, para o então Ministério da Integração Nacional 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.

Achado nº 7

16 – Proceder, conforme anunciado pela Autarquia, e observando o disposto na Orientação Normativa nº 4, de 21.02.2013, da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à regularização cadastral e financeira dos benefícios de pensão que se encontram com o fundamento da pensão divergente do estabelecido na Emenda Constitucional nº 41/2003, apesar das correspondentes concessões serem posteriores à vigência da citada EC.

Achado nº 8

17 – Observar os procedimentos estabelecidos na Orientação Normativa nº 5, de 21.02.2013, da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a reposição ao Erário dos valores, porventura, recebidos indevidamente por beneficiários de pensão cujas respectivas concessões, apesar de posteriores à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003, se encontram com o fundamento da pensão divergente do estabelecido na citada EC.

Achado nº 8

18 – Comunicar ao Ministério da Economia, considerando o cálculo automático da Rubrica 82367, referente ao redutor de pensão previsto no então vigente art. 40, § 7º, incisos I e II, da CF/1988, a ausência de incidência de parcela remuneratória constante em fichas financeiras de instituidores de pensão na base de cálculo do respectivo desconto.

Achado nº 8

19 – Proceder, observando o disposto nas Orientações Normativas nº 4 e 5, de 21.02.2013, da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à regularização dos dados financeiros referentes ao pagamento de pensões concedidas sem a paridade de revisão, cujos respectivos reajustes divergiram dos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

Achado nº 8

20 – Promover, conforme anunciado pela Autarquia, a restituição ao erário, nos termos do art. 46, § 3º, da Lei 8.112/90, dos valores recebidos a maior por pensionista, referente a pagamento de pensão com paridade, em razão de decisão judicial provisória que deferiu o pedido de antecipação da tutela, posteriormente revogada por instância superior.

Achado nº 8

21 – Proceder, conforme anunciado pela Autarquia, no caso de pensionistas sem paridade recebendo a rubrica 01479 - “DEC JUD. PENS. CALC MANUAL”, cujas correspondentes demandas judiciais perderam a força executória, à respectiva regularização, inclusive, no tocante à reposição ao erário de valores, porventura, recebidos indevidamente a esse título.

Achado nº 8

22 – Proceder, conforme anunciado pela Autarquia, e observando o disposto na Orientação Normativa nº 4, de 21.02.2013, da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à regularização cadastral e financeira dos benefícios de pensão que se encontram fundamentados na EC 70/12, cujos respectivos instituidores não se aposentaram, originalmente, por invalidez.

Achado nº 8

23 – Proceder, conforme anunciado pela Autarquia, e observando o disposto nas Orientações Normativas nº 4 e 5, de 21.02.2013, da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à regularização dos dados financeiros referentes às aposentadorias que se encontravam cadastradas com proventos integrais no Siape, apesar de concedidas com proventos proporcionais.

Achado nº 8

24 – Aprimorar os controles referentes às alterações de fundamento de aposentadorias no Siape, em especial, as que tenham impacto financeiro, avaliando, inclusive, a necessidade de revisar lançamentos efetuados de aposentadorias enquadradas no artigo 6º-A da EC nº 41/2003, visando à identificação de inconsistências relacionadas à proporcionalidade das aposentadorias.

Achado nº 8

25 – Implementar controles, definidos em conjunto com o órgão de assessoramento jurídico da Autarquia, relacionados à adoção de procedimentos pela DGP com vistas a que o Poder Público postule o recebimento de seu crédito aos herdeiros do *de cuius* que à época do óbito tinham reposições ao erário em andamento.

Achado nº 8

26 – Proceder, conforme anunciado pela Autarquia, e observando o disposto nas Orientações Normativas nº 4 e 5, de 21.02.2013, da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à revisão das parcelas referentes a aposentados ou instituidores de pensão com a percepção de rubricas judiciais relacionadas à Complementação Salarial – Decreto-Lei 2.438/1988, cujo somatório extrapola o valor definido no art. 14 da Lei nº 12.716/2012.

Achado nº 8

27 – Proceder, conforme anunciado pela Autarquia, e observando o disposto nas Orientações Normativas nº 4 e 5, de 21.02.2013, da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à exclusão de valores referentes a ações judiciais cujo objeto é incompatível com a situação funcional do servidor, ou de valores relacionados à incorporação de função pagos em duplicidade, mediante rubrica

judicial e administrativa, e a consequente reposição ao Erário de valores, porventura, recebidos indevidamente pelos respectivos servidores ou pensionista.

Achado nº 8

28 – Proceder, conforme anunciado pela Autarquia, e observando o disposto nas Orientações Normativas nº 4 e 5, de 21.02.2013, da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à revisão de benefício de pensão, em razão do pagamento indevido da rubrica 00807 - “Vencimento art. 4. Lei 8216/91”, e a consequente reposição ao Erário de valores, porventura, recebidos indevidamente pelo respectivo pensionista.

Achado nº 8

29 – Aprimorar os controles que garantam, quando da alteração da situação funcional de servidores, a identificação de vantagens judiciais cujo objeto é incompatível com a nova situação, procedendo, tempestivamente, às devidas exclusões, bem como proceder a ajustes que identifiquem o retorno, no Siape, de incorporação de função que se encontrava com pagamento suspenso.

Achado nº 8

30 – Consultar o órgão setorial do SIPEC ao qual a Autarquia se vincula, em consonância com o Parágrafo Único do art. 10 da Orientação Normativa nº 7, de 17.10.2012, da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre a regularidade de valores constantes nas fichas financeiras de instituidores de pensão do DNOCS, mediante a rubrica 82832, referente à “VPNI Emenda Constitucional 70”, haja vista o recálculo das respectivas pensões para a aplicação da Emenda Constitucional nº 70/2012 após o prazo estabelecido pela legislação, sendo considerado os valores percebidos à época dos correspondentes recálculos para efeito de pagamento da citada rubrica.

Achado nº 8

31 – Dimensionar, após avaliar a possibilidade de aprimoramento de rotinas relacionadas ao cadastramento de atos de pessoal em decorrência de inovações/automatizações advindas da implementação do Sistema e-Pessoal, a força de trabalho necessária à consecução, nos prazos previstos na IN-TCU nº 78/2018, da atribuição referente ao cadastramento das informações pertinentes aos atos de aposentadoria e pensão de servidores da Autarquia naquele sistema.

#### Achado nº 9

32 – Implementar mecanismos de controle de dados sobre acumulação de cargos, empregos e funções públicas, bem como da aplicação do limite remuneratório de que trata o inciso XI, do art. 37 da Constituição Federal, relacionados ao preenchimento das respectivas declarações e entrega dos correspondentes comprovantes de rendimento, por servidores ativos, aposentados e beneficiários de pensão.

#### Achado nº 10

33 – Certificar a regularidade da acumulação de cargos, empregos ou funções públicas referente a servidores com vínculos relacionados na RAIS 2018, ainda pendentes de apuração, aplicando as disposições estabelecidas no art. 133 da Lei nº 8.112/1990, no caso de não comprovada a licitude das acumulações.

#### Achado nº 10

34 – Proceder ao lançamento, no Siape, dos vínculos/remunerações extraSIAPE dos servidores, aposentados e beneficiários de pensão civil que se enquadram na Portaria Normativa SRH/MP nº 2/2011, com vistas à aplicação do cálculo do limite remuneratório de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, sobre a remuneração, provento ou pensão percebidos fora do citado sistema.

#### Achados nº 10

35 – Aprimorar os controles relacionados à avaliação tempestiva, e consequente prevenção, de situações que configuram conflito de interesses no exercício, ou após o exercício, do cargo ou emprego, observando, em especial, os seguintes instrumentos:

I) Definir uma área específica no DNOCS que trate das questões de conflito de interesses previstas na Lei nº 12.813/2013 e na Portaria Interministerial MP-CGU nº 333, de 19.09.2013;

II) Criar um fluxo interno na entidade com a definição de áreas responsáveis sobre as consultas realizadas por meio do Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SeCI);

III) Atualizar o plano de integridade do DNOCS previsto na Portaria CGU nº 57, de 04.01.2019, com a identificação da área responsável para tratar as situações de conflito de interesses e colocar no plano o fluxo de verificação das consultas feitas no SeCI;

IV) Divulgar e incentivar, por meio de cursos, palestras, reuniões e outros instrumentos, os servidores a realizarem consultas no SeCI quando do exercício de atividades privadas e em situações de possíveis conflito de interesses.

Achado nº 10

36 – Promover, doravante, a escolha de modalidade licitatória do tipo melhor técnica e preço de forma adequada à complexidade do objeto de interesse, de modo que haja tempo razoável para os licitantes conhecerem os termos e condições e formularem suas propostas.

Achado nº 11

37 – Inserir critérios objetivos para análise da comprovação (atestados de capacidade técnico-operacional) de que a licitante já tenha prestado serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, em nome dos princípios da transparência, da impessoalidade e do julgamento objetivo, insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993.

Achado nº 11

38 – Apurar as responsabilidades pela definição do Convite nº 01/2019-CEST-PB, levando-se em consideração as incompatibilidades dos prazos da modalidade licitatória com o escopo do objeto de interesse e para execução dos serviços, nitidamente restritivos à competição, e de o prosseguir sem o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, em clara desrespeito ao entendimento pacificado na Súmula TCU 248.

Achado nº 11

39 – Providenciar, junto aos órgãos responsáveis, a liberação de recursos orçamentários necessários para fazer frente às despesas de contratação já ocorridas para aquisição dos tubos, conexões e válvulas de ferro fundido, inclusive, levando em conta, o reajustamento dos preços inicialmente contratados.

Achado nº 12

40 – Elaborar novo cronograma de entrega dos materiais adquiridos junto à Saint-Gobain, observando o prazo razoável de fabricação dos produtos e a existência de canteiro de obras para recebimento e guarda dos materiais.

Achado nº 12

41 – Apresentar a garantia de execução do Contrato nº 06/2019, de 12.12.2019, nos moldes do art. 56 da Lei nº 8.666/93.

Achado nº 12

42 – Realizar, doravante, o planejamento/gerenciamento adequado das aquisições (fornecimento de bens e serviços) mediante aderência aos normativos legais, no prazo esperado e com as especificações técnicas corretas.

Achado nº 12

43 – Fazer a adaptação da produtividade do Contrato nº 69/2018 aos parâmetros definidos na IN SEGES/MPDG 05/2017, mediante a formalização de termo aditivo contratual.

Achado nº 13

44 – Deflagrar a abertura de processo licitatório para contratação dos serviços contínuos necessários, tendo em vista que a renovação do Contrato nº 69/2018 deve ocorrer em 28.12.2020, caso não seja possível fazer a adaptação da produtividade do Contrato nº 69/2018 aos parâmetros definidos na IN SEGES-MPDG 05/2017.

Achado nº 13

45 – Promover a renovação do atual contrato com cláusula resolutiva que preveja sua extinção tão logo homologado o certame licitatório de que trata a recomendação anterior, adjudicado o objeto e dada a ordem de serviço para início da execução da nova avença, considerando a inviabilidade de prazo para realização de um pregão eletrônico até a data de renovação do Contrato nº 69/2018.

Achado nº 13

46 – Realizar estudo com o propósito de contratação de mão-de-obra em atividades-meio que carecem de pessoal para a realização de serviços que efetivamente contribuam para o bom andamento das rotinas administrativas da Autarquia, após a modernização implantada nos processos internos da entidade.

Achado nº 14

47 – Rever o quantitativo atual de mão-de-obra contratada para a realização dos serviços de apoio administrativo previstos no Termo de Referência do Contrato nº 69/2018, tendo como parâmetro a real demanda atualmente necessária, após a modernização implantada nos processos internos da Entidade, a fim de estancar a ocorrência de desvio de função vedada pela IN SLTI-MP 02/2008.

Achado nº 14

48 – Determinar que cada unidade organizacional do DNOCS avalie o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor a fim de promover, no que couber, melhor distribuição com vistas a garantir efetiva fiscalização contratual e a mitigar riscos dessa atividade.

Achado nº 15

49 – Determinar que a fiscalização de contratos do DNOCS seja formalizada de maneira obrigatória por processo no SEI, a ser aberto pelo setor de contratos da Administração Central e das CEST's, e com instrução inicial composta, no mínimo, de cópia dos estudos preliminares, termo de referência/projeto básico, edital de licitação, contrato, proposta da contratada, garantia contratual, quando houver.

Achado nº 15

50 – Incluir no ato de designação dos fiscais de contrato informação sobre a exclusividade ou não da dedicação do servidor à função e que o registro das ocorrências, as comunicações entre as partes e demais documentos relacionados à atividade de fiscalização e acompanhamento da execução do contrato deverão ser realizados ou registrados de forma organizada no processo de fiscalização aberto no SEI pelo setor de contratos da Administração Central e das CEST's.

Achado nº 15

51 – Providenciar a capacitação de pessoal e dos servidores designados a exercer atividades de fiscalização de contratos, a fim de mitigar riscos dessa atividade e conferir efetividade na fiscalização ou gestão contratual.

Achado n° 15

52 – Determinar que o procedimento de adesão à ata de registro de preço por parte das unidades que integram a estrutura organizacional do DNOCS deve ser precedido de planejamento, de maneira a restar demonstrada a adequação dos termos e das especificações da ata para atendimento da demanda, bem como a compatibilidade dos preços, que deve ser aferida por meio de adequada pesquisa prévia de preço nos termos da novel IN 73/2020 da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Achados n° 16 e 17

53 – Aperfeiçoar o mecanismo atual de delegação de competências existente na Autarquia, de forma a restringir a delegação para Coordenadorias Estaduais sem estrutura mínima de pessoal apta a realizar os procedimentos licitatórios e de fiscalização contratual.

Achados n° 16 e 17

54 – Determinar a instauração de procedimento apuratório de responsabilidade para aqueles que deram causa aos fatos apontados.

Achados n° 16 e 17

55 – Determinar a observância do Princípio da Segregação de Funções em todos os processos de contratação da Autarquia, atribuindo a servidores diferentes as fases de planejamento, execução e controle.

Achado n° 18

56 – Realinhar a planilha contratual linearmente ao percentual de desconto ofertado pela Empresa contratada e deixar formalizado em termo aditivo, bem como ajustar as medições efetuadas e solicitar reembolso, caso se verifique pagamento à maior.

Achado nº 19

57 – Determinar que a CEST-BA se exima de efetuar medições e pagamentos de serviços em desacordo com o estabelecido no Contrato DNOCS nº 01/2020 – CEST-BA.

Achado nº 20

58 – Determinar a instauração de procedimento apuratório de responsabilidade para aqueles que deram causa aos fatos apontados nos achados 16 a 20 deste Relatório.

Achados nº 16, 17, 18, 19, 20

59 – Providenciar, se ainda não o fez, comunicação dos problemas de atraso no pagamento das obrigações trabalhistas e previdenciárias à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e à Secretaria Especial do Trabalho, ambas do Ministério da Economia, nos termos do disposto nos §§ 9º e 10 do art. 34 da IN SLTI-MP 02/2008.

Achado nº 21

60 – Executar o disposto na Cláusula Décima do Contrato nº 19/2017, tendo em vista o disposto no art. 7º da Lei 10.520/2002 e art. 78, incisos I, II, VII e VIII, da Lei 8.666/1993, assegurados o contraditório e a ampla defesa em processo administrativo próprio, conforme o disposto no parágrafo único do art. 78 da Lei 8.666/1993.

Achado nº 21

61 – Adotar todas as medidas necessárias com vistas a assegurar a não ocorrência de passivos trabalhistas por conta da execução irregular do Contrato nº 19/2017, observando as disposições do art. 35 da IN SLTI-MP 02/2008 que rege a contratação em tela.

Achado nº 21

62 – Adotar todas as medidas administrativas necessárias e suficientes para garantir que não haja descontinuidade na prestação dos serviços de vigilância, servindo-se para tal do assessoramento jurídico da Douta Procuradoria Federal junto ao DNOCS.

Achado nº 21

63 – Determinar a urgente revisão dos cálculos da reserva mensal para o pagamento de encargos trabalhistas (provisão) depositada na conta vinculada – bloqueada para movimentação do Contrato nº 019/2017, tendo como norte os percentuais incidentes sobre a remuneração apresentados no ANEXO VII da IN SLTI-MP 02/2008 (atentar para eventuais alterações em razão de mudanças na legislação trabalhista), que deverá ser revisada e aprovada, no mínimo, pela Diretoria Administrativa, visto que a conta vinculada se trata de medida de controle obrigatória para mitigar o risco de passivos trabalhistas, no caso concreto, bastante elevado.

Achado nº 22

64 – Determinar a urgente conciliação bancária da conta vinculada – bloqueada para movimentação do Contrato nº 019/2017, que deverá ser revisada e aprovada, no mínimo, pela Diretoria Administrativa.

Achado nº 22

65 – Efetuar o desconto do valor depositado a menor nos futuros pagamentos a fim de repor a reserva mensal para o pagamento de encargos trabalhistas (provisão) depositada na conta vinculada – bloqueada para movimentação do Contrato nº 019/2017.

Achado nº 22

66 – Promover a glosa da parcela referente ao fardamento não renovado relativa às faturas já pagas, visto que a execução se deu desacordo com as disposições contratuais.

Achado nº 23

67 – Exigir o cumprimento pela empresa contratada dos itens obrigatórios para uso dos vigilantes terceirizados, observando as disposições estabelecidas no Termo de

Referência da contratação e ainda o que determina a IN nº 02/2008, referência normativa na época da assinatura do contrato em análise.

Achado nº 23

68 – Estabelecer como condição necessária para fins de recebimento provisório dos serviços a emissão de relatório circunstanciado por parte da fiscalização a respeito da execução técnica e administrativa do contrato no período mensal de referência.

Achados nº 23 e 25

69 – Verificar a possibilidade de substituição da vigilância armada por outros tipos de monitoramento com uso de tecnologia eletrônica, levando em conta o alto custo de manutenção da vigilância nos imóveis abandonados e sem utilidade para o DNOCS.

Achado nº 24

70 – Avaliar também a alternativa de alienação dos imóveis situados Av. Bezerra de Menezes nº 2045 e Rua Carlos Vasconcelos nº 2174, e de cessão de uso do imóvel que abrigou o antigo Museu das Secas para a Prefeitura de Fortaleza ou Governo do Estado do Ceará, por exemplo, dentro do contexto de alguma política pública desses dois entes públicos para revitalização do Centro de Fortaleza, ouvido o IPHAN, dada as características arquitetônicas históricas do imóvel.

Achado nº 24

71 – Estabelecer de forma clara e expressa, nos atos de designação dos servidores, o papel de cada agente na gestão e fiscalização da execução de contratos de prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo), bem como seus respectivos substitutos.

Achado nº 25

72 – Adotar ações no sentido de concentrar os bens e equipamentos servíveis, com o objetivo de organizar de forma racional em uma das áreas com acesso, que seja menos vulnerável a invasões, de forma a tornar mais efetivo o trabalho dos vigilantes, permitindo a redução do número de postos atualmente contratados, e consequentemente os custos para a Administração.

Achados nº 26

73 – Promover a alienação ou desfazimento da grande quantidade das sucatas e bens inservíveis existentes dentro do terreno, de forma a melhorar a visibilidade dentro do imóvel e, também, permitir redução da necessidade de vigilantes na Unidade Administrativa.

Achado nº 26

# CONCLUSÃO

Finalizada a auditoria anual de contas do DNOCS, referente ao exercício de 2019, conclui-se que o quadro já delineado de esvaziamento da Autarquia só se agrava e requer uma tomada de providências por parte das instâncias apropriadas do Poder Executivo Federal.

De um total de R\$ 786,2 milhões liquidados em 2019, 95,3% foram com despesas de pessoal e outras despesas correntes, e o restante com investimentos. Esse dado merece uma reflexão pelas autoridades.

Por ser um órgão centenário, é natural que as despesas de pessoal do DNOCS sejam elevadas, mas, em contraposição, os gastos com investimentos para melhorar as condições de vida da população do semiárido no enfrentamento da seca e garantir segurança hídrica, inclusive, como fator de atração de investimentos para o desenvolvimento regional, que na essência, são a razão da existência da Autarquia, estão cada vez menores e com perspectivas pouco otimistas de reversão, dado o cenário de crise fiscal e econômica.

De forma clara e objetiva, apresentam-se as respostas às questões de auditoria que pautaram a execução deste trabalho, à luz do escopo negociado e aprovado pelo TCU:

**1 - as peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010 estão em conformidade com a DN TCU 178/2019 e com as orientações do sistema e-Contas?**

Verificou-se que as peças que compõem a prestação de contas do DNOCS, exercício 2019, estão com seus conteúdos, em linhas gerais, adequados aos parâmetros definidos pelo TCU, com algumas ressalvas que foram apontada o bojo do Relatório.

**2 - a execução física e financeira das ações da LOA vinculadas a programas temáticos estão contribuindo para o alcance dos objetivos estabelecidos no PPA como de responsabilidade da UPC auditada?**

Para o exercício de 2019, 78,3% dos recursos orçamentários disponibilizados para investimento destinaram-se a atender projetos relacionados à ação estratégica “Construir e Implantar obras de infraestruturas hídricas”.

Do total de despesas de investimento empenhadas no exercício de 2019, apenas 11,4% foram liquidadas. Os exames mostraram de forma percuciente que a maior parte dos recursos alocados em ações de investimento do DNOCS é inscrita ano a ano em restos a pagar não processados, devido aos desembolsos não ocorrerem de forma contínua e em consonância com os cronogramas físico-financeiros dos contratos, por conta, principalmente, de problemas técnicos gerados por projetos básicos deficientes, que acabam por ocasionar prorrogações e paralisações das avenças.

A conjugação desses dois aspectos (baixo desempenho e elevado saldo inscrito de restos a pagar não processados) gera um custo social muito elevado para a sociedade em razão

da demora na entrega dos empreendimentos, associado a um custo financeiro expressivo pelo encarecimento do preço final das obras.

Recursos que poderiam ser alocados em outros empreendimentos são remanejados para o pagamento de reajustes contratuais.

A título ilustrativo, da análise de 23 (vinte e três) contratos de ações finalísticas da Autarquia, que se encontram em andamento ou paralisados, verificou-se um gasto total de R\$ 313.838.363,29 somente com reajuste contratual. Ademais, quinze deles tiveram acréscimo financeiro total de R\$ 75.161.389,22 em seu custo final, por meio de aditivos de valor.

As obras de construção da Barragem de Fronteiras, tratada no Relatório 201900836 em anexo, e da primeira etapa do Sistema Adutor do Ramal Piancó, abordada no corpo deste relatório, são bons exemplos da explanação acima.

### **3 - os indicadores instituídos pelo DNOCS para aferir o desempenho da Política de Governo são adequados e aderentes ao PEI 2017-2020?**

Embora tenham ocorrido melhorias no processo de gestão das metas institucionais, com o emprego de ferramentas de gerenciamento mais adequadas e inclusão, ainda incipiente da perspectiva de populações beneficiadas, observa-se que os indicadores instituídos pelo DNOCS são inadequados e insuficientes para monitorar o seu desempenho na execução das políticas públicas.

Os indicadores utilizados ainda são predominantemente de medida eficácia, pois expressam resultados quantitativos ao longo de determinado período, mas não conseguem capturar os resultados qualitativos da gestão (medida de efetividade).

Aliás, alguns indicadores de medida de eficácia estabelecidos para metas de desempenho (ex. barragem recuperada, obra executada), especialmente na DI, deveriam vir acompanhados de indicadores de eficiência (ex. % de cumprimento do cronograma contratado) para fins de monitoramento e tomada de decisão tempestiva, em casos de desvios para o alcance da meta traçada.

Outrossim, o atributo de comparabilidade dos indicadores ainda não se faz presente, haja vista que o DNOCS continua a não elaborar série histórica de realização de suas metas.

O atributo da confiabilidade das fontes de dados utilizados para o cálculo dos indicadores mostrou-se questionável muito em virtude de problemas internos de coordenação e comunicação interna no processo de pactuação de metas e aferição de seus resultados.

### **4 - a força de trabalho existente atende às necessidades do órgão?**

Da análise das informações e dados apresentados, conclui-se que a força de trabalho à disposição do DNOCS não se encontra suficientemente adequada frente às atribuições institucionais, considerando que a relevante diminuição do quantitativo de servidores nos últimos anos impacta o cumprimento de competências regimentais da Autarquia.

As fragilidades relacionadas à força de trabalho do DNOCS têm o condão de sujeitar a Autarquia à exposição de riscos, falhas e frustrações no desempenho do seu papel institucional.

## **5 - houve observância à legislação aplicável à remuneração de pessoal, bem como sobre concessão de aposentadorias e pensões?**

Um ótimo exemplo de problemas ocasionados pelas fragilidades dos controles internos do DNOCS e que tem nas deficiências da força de trabalho da instituição uma causa são as inconsistências relacionadas à folha de pagamento de servidores ativos e inativos, bem como de pensionistas, que ocasionam danos ao erário em razão de desembolsos indevidos e podem permanecer por anos, até a identificação e correção das respectivas falhas.

Além das perdas financeiras por conta de pagamentos indevidos, os problemas na folha de pagamento trazem uma série de efeitos colaterais danosos. Em razão da frustração de um direito inexistente, com o devido corte de pagamento, isso afeta a vidas das pessoas atingidas, que naturalmente vão se socorrer do judiciário.

Por conseguinte, mobiliza-se toda uma estrutura da AGU para fazer a defesa da União Federal e isso tem um custo não desprezível. Ademais, ainda que a União Federal logre sair vencedora, a sangria dos recursos não estanca na urgência que deveria ocorrer.

Os exames aplicados nesta auditoria estimam o impacto financeiro de R\$ 1.324.545,45 no exercício de 2019, em virtude de inconsistências relacionadas à folha de pagamento da Autarquia.

Verifica-se, dessa forma, a necessidade de a Autarquia aprimorar as rotinas de acompanhamento e revisão de procedimentos referentes ao Cadastro e Folha de Pagamento de seus servidores e pensionistas, com vistas a garantir que as informações e consequentes valores lançados no Siape estejam em consonância com a legislação aplicável à remuneração de pessoal.

## **6 - os controles internos instituídos pelo DNOCS são suficientes e eficazes para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos?**

O DNOCS não dispõe de controles instituídos para identificar acumulações de cargos, empregos ou funções públicas de seus servidores, e em consequência, as respectivas remunerações recebidas em outros órgãos/entes públicos.

As medidas empregadas são reativas, com base apenas nos casos apontados pelo TCU e disponibilizados no sistema de trilhas de pessoal, sendo premente a implementação de rotinas adaptadas à força de trabalho da Autarquia e a instrumentos de eficiência, como sistemas informatizados e mapeamento dos processos de trabalho, com vistas a atender integralmente os normativos relacionados ao controle de dados sobre acumulação de cargos, empregos públicos, pensões ou funções, no tocante a servidores ativos, aposentados e beneficiários de pensão.

## **7 - as aquisições de bens e contratações de serviços e obras de engenharia foram realizadas em conformidade com a legislação de regência?**

Ainda que a amostra de trabalho não tenha sido representativa, observaram-se problemas em procedimentos conduzidos por Coordenadorias Estaduais do DNOCS, com adesões infundadas a atas de registro de preços de outros órgãos federais e adoção de modalidade licitatória imprópria (convite, do tipo técnica e preço) para licitar objeto de natureza complexa (elaboração de estudos preliminares e projeto básico de obra de

grande porte - 1ª etapa do Sistema Adutor do Piancó no Estado da Paraíba), com nítido caráter restritivo a participação de interessados, além de descumprimento ao comando contido no § 7º, do art. 22, da Lei 8.666/1993.

Outro aspecto importante a comentar, diz respeito às deficiências na fase de planejamento das contratações e aquisições, com elaboração de termos de referência precários, ensejando atos de gestão antieconômica pelo sobredimensionamento de pessoas alocadas em contratos de prestação de serviços contínuos em regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Aliás, esse é outro aspecto que tem como uma das causas as fragilidades relacionadas à força de trabalho do DNOCS, dada a concentração excessiva de atribuições na figura de um servidor.

#### **8 - a execução do objeto está de acordo com as disposições do contrato, edital e termo de referência/projeto básico?**

Os exames mostraram alguns problemas sérios na execução de contratos. Repise-se que a amostra examinada não foi representativa, mas isso não invalida a gravidade dos achados: (i) promoção e aceite do desvio de funções de trabalhadores da contratada, em flagrante ofensa aos normativos que regem as contratações de serviços terceirizados; (ii) falhas no acompanhamento e fiscalização de contratos de prestação de serviços contínuos em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, sobretudo, diante de ocorrências sistemáticas de atraso no pagamento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, ensejando o risco de formação de passivos trabalhistas e a sujeição do DNOCS ao alcance do Enunciado da Súmula 331 do TST por flagrante conduta culposa, ao não adotar as medidas dispostas em contrato e nas normas, em especial, o art. 7º da Lei 10.520/2002 e arts. 78 e 79, I, da Lei 8.666/1993.

É o relatório.

## I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

### **Achado nº 4**

#### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio dos Ofícios nº 311/2020/AUDI, nº 312/2020/AUDI, nº 315/2020/AUDI e nº 158/2020/DA, de 17.11.2020, o DNOCS apresentou informações relacionadas apenas ao cumprimento das recomendações, não havendo manifestação quanto ao conteúdo do achado.

#### **Análise da equipe de auditoria**

As providências elencadas na manifestação, relacionadas ao cumprimento das recomendações, serão analisadas na fase de monitoramento desta auditoria, em sede de avaliação do plano de ação adotado pelo DNOCS.

### **Achado nº 5**

#### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 311/2020/AUD, de 17/11/2020, o DNOCS apresentou informações relacionadas apenas ao cumprimento das recomendações, não havendo manifestação quanto ao conteúdo do achado.

#### **Análise da equipe de auditoria**

As providências elencadas na manifestação, relacionadas ao cumprimento das recomendações, serão analisadas na fase de monitoramento desta auditoria, em sede de avaliação do plano de ação adotado pelo DNOCS.

### **Achado nº 6**

#### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio dos Despachos SEI 0649588, 0649926 e 0650697, os dois primeiros do dia 13.11.2020 e o último de 16.11.2020, o DNOCS apresentou informações relacionadas ao cumprimento das recomendações, não havendo manifestação quanto ao conteúdo do achado.

#### **Análise da equipe de auditoria**

As providências elencadas na manifestação serão analisadas na fase de monitoramento desta auditoria, em sede de avaliação do plano de ação adotado pelo DNOCS.

### **Achado nº 7**

### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Despacho SEI nº 0651900, de 17.11.2020, o Diretor-Geral do DNOCS apresentou a seguinte sugestão de recomendação: “Suspender as autorizações/liberações de trabalhos descentralizados (cessão, requisição, entre outros) dos servidores efetivos do DNOCS, até a efetiva recomposição do quadro de pessoal da Autarquia.”

### **Análise da equipe de auditoria**

As recomendações da CGU não têm a pretensão de ser exaustivas para solução dos problemas, de modo que qualquer gestor público não deve apenas se limitar ao cumprimento delas, mas buscar outras medidas em adição ou complemento para promover o aperfeiçoamento da gestão.

Logo, a medida proposta, ressalvadas as disposições normativas sobre o assunto, está no campo da discricionariedade administrativa dos dirigentes do DNOCS, de modo que não carece de recomendação ou deliberação expressa dos órgãos de controle para a validar. O juízo de avaliação de sua oportunidade e conveniência é do gestor público.

### **Achado nº 8**

#### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 158/2020/DA, de 17.11.2020, o Diretor Administrativo do DNOCS informou sobre as ações a serem implementadas com vistas ao cumprimento das respectivas recomendações, à exceção da Recomendação 18, para a qual foi apresentada a seguinte manifestação:

“Recomendação 18: Comunicar ao Ministério da Economia, considerando o cálculo automático da Rubrica 82367, referente ao redutor de pensão previsto no então vigente art. 40, § 79, incisos I e II, da CF/1988, a ausência de incidência de parcela remuneratória constante em fichas financeiras de instituidores de pensão na base de cálculo do respectivo desconto [...]

- **Pertinência:** Entendemos que cabe à Controladoria-Geral da União, salvo melhor juízo, a comunicação da inconsistência apontada neste achado ao Ministério da Economia, por não se tratar de ocorrência exclusiva do DNOCS, uma vez que a rubrica 82367 é de sequência automática e, provavelmente, outros órgãos estejam na mesma situação.
- **Ações a serem implementadas:** Aguardar manifestação da CGU. Caso não seja acatada a sugestão acima, será emitido ofício ao Ministério da Economia, a fim de comunicar à pasta a ocorrência apontada neste achado.
- **Prazo de atendimento:** 180 (cento e oitenta) dias.”

### **Análise da equipe de auditoria**

As providências elencadas na manifestação, relacionadas ao cumprimento das recomendações, serão analisadas na fase de monitoramento desta auditoria, em sede de avaliação do plano de ação adotado pelo DNOCS.

No tocante à Recomendação 18, embora não seja desarrazoada a proposta apresentada, a CGU mantém a posição de o DNOCS fazer a comunicação do fato ao Ministério da Economia haja vista que a inconsistência foi identificada em fichas financeiras de instituidores de pensão da Autarquia.

Tal posição sustenta-se no art. 33 do Anexo I da Portaria DNOCS/DG/GAB nº 43, de 31.01.2017, a qual aprovou o Regimento Interno da instituição, que assim dispõe:

Art. 33. Ao Serviço de Pagamento de Pessoal compete coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades relacionadas à folha de pagamento dos servidores ativos, inativos e pensionistas, bem como aplicar a legislação e as normas que disciplinam as competências do seu campo de atuação, conforme incisos seguintes:

[...]

II – Cálculos:

a) organizar e manter atualizados os registros e fichas financeiras dos servidores ativos, inativos e pensionistas;

[...]

#### **Achado nº 9**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 158/2020/DA, de 17.11.2020, o Diretor Administrativo do DNOCS informou sobre as ações a serem implementadas com vistas ao cumprimento da respectiva recomendação, não havendo manifestação quanto ao conteúdo do achado.

##### **Análise da equipe de auditoria**

As providências elencadas na manifestação serão analisadas na fase de monitoramento desta auditoria, em sede de avaliação do plano de ação adotado pelo DNOCS.

#### **Achado nº 10**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 158/2020/DA, de 17.11.2020, o Diretor Administrativo do DNOCS informou sobre as ações a serem implementadas com vistas ao cumprimento das respectivas recomendações, à exceção da Recomendação ... (atual Recomendação 32), para a qual foi apresentada a seguinte manifestação:

“Recomendação [...]: Implementar, conforme anunciado pela Autarquia, mecanismos de controle de dados sobre acumulação de cargos, empregos e funções públicas, bem como da aplicação do limite remuneratório de que trata o inciso XI, do art. 37 da Constituição Federal, relacionados ao preenchimento das respectivas declarações e entrega dos correspondentes comprovantes de rendimento, por servidores ativos, aposentados e beneficiários de pensão.

- **Pertinência:** Concordamos parcialmente com o referido achado. Em que pese a Autarquia ter se manifestado em relação à implementação de mecanismos de controles sobre acumulação de cargos, diante da situação deficitária da Autarquia, no que diz respeito à força de trabalho, torna-se inviável neste momento a implementação destes controles para o total de 876 servidores ativos, 3545 aposentados e 6895 pensionistas, sugerindo inicialmente a implementação dos controles para os servidores ativos e para os que já foram identificados pelos órgãos de controle e ao mesmo tempo consultar bancos de dados existentes no âmbito do governo federal e estados.
- **Ações a serem implementadas:** Criar sistemática de controle de acumulação de cargos, empregos e funções públicas para os servidores ativos e dar prosseguimento às providências em relação aos indícios já apontados pelos órgãos de controle.
- **Prazo de atendimento:** 360 (trezentos e sessenta) dias”.

#### **Análise da equipe de auditoria**

As providências elencadas na manifestação, relacionadas ao cumprimento das recomendações, serão analisadas na fase de monitoramento desta auditoria, em sede de avaliação do plano de ação adotado pelo DNOCS.

Quanto à Recomendação 32, a manifestação apresentada sobre a concordância parcial com o referido achado em virtude da situação deficitária da força de trabalho do DNOCS não tem o condão de eximir os dirigentes da Autarquia do cumprimento ao disposto nas Portarias Normativas nº 2/2011, da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e nº 2/2012, da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as quais estabelecem procedimentos a serem adotados em relação a servidores ativos, aposentados e beneficiários de pensão a fim de observância a mandamento constitucional.

As citadas portarias não são normas recentes, cabendo aos dirigentes do DNOCS implementar rotinas adaptadas à força de trabalho da Autarquia e a instrumentos de eficiência, como sistemas informatizados e mapeamento dos processos de trabalho, de forma a atender integralmente os referidos normativos, com vistas ao controle de dados sobre acumulação de cargos, empregos e funções públicas, bem como da aplicação do limite remuneratório de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, relacionados a servidores ativos, aposentados e beneficiários de pensão.

#### **Achado nº 11**

#### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Despacho nº SEI/DNOCS - 0651413, de 17.11.2020, o Coordenador da CEST-PB apresentou informações relacionadas apenas ao cumprimento das recomendações, não havendo manifestação quanto ao conteúdo do achado.

#### **Análise da equipe de auditoria**

As providências elencadas na manifestação, relacionadas ao cumprimento das recomendações, serão analisadas na fase de monitoramento desta auditoria, em sede de avaliação do plano de ação adotado pelo DNOCS.

#### **Achado nº 12**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Despacho nº SEI/DNOCS - 0651413, de 17.11.2020, o Coordenador da CEST-PB apresentou informações relacionadas apenas ao cumprimento das recomendações, não havendo manifestação quanto ao conteúdo do achado.

#### **Análise da equipe de auditoria**

As providências elencadas na manifestação, relacionadas ao cumprimento das recomendações, serão analisadas na fase de monitoramento desta auditoria, em sede de avaliação do plano de ação adotado pelo DNOCS.

#### **Achado nº 13**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 72/2020/DA/DRL, de 16.11.2020, o Chefe da Divisão de Recursos Logísticos apresentou informações relacionadas apenas ao cumprimento das recomendações, não havendo manifestação quanto ao conteúdo do achado.

#### **Análise da equipe de auditoria**

As providências elencadas na manifestação, relacionadas ao cumprimento das recomendações, serão analisadas na fase de monitoramento desta auditoria, em sede de avaliação do plano de ação adotado pelo DNOCS.

#### **Achado nº 14**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 158/2020/DA, de 17/11/2020, o DNOCS apresentou informações relacionadas apenas ao cumprimento das recomendações, não havendo manifestação quanto ao conteúdo do achado.

#### **Análise da equipe de auditoria**

As providências elencadas na manifestação serão analisadas por ocasião do monitoramento das respectivas recomendações.

#### **Achado nº 15**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 72/2020/DA/DRL, de 16.11.2020, o Chefe da Divisão de Recursos Logísticos apresentou informações relacionadas apenas ao cumprimento das recomendações, não havendo manifestação quanto ao conteúdo do achado.

##### **Análise da equipe de auditoria**

As providências elencadas na manifestação, relacionadas ao cumprimento das recomendações, serão analisadas na fase de monitoramento desta auditoria, em sede de avaliação do plano de ação adotado pelo DNOCS.

#### **Achado nº 16**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada para o achado.

##### **Análise da equipe de auditoria**

Não se aplica.

#### **Achados nº 17 a 20**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Manifestação enviada à CGU em 11.11.2020, após a conclusão do Relatório Preliminar, pelo Coordenador da CEST-BA, por meio de Despacho (SEI/DNOCS – 0627697), de 13.10.2020, em atendimento à Nota de Auditoria nº 02/823674 – DNOCS, de 02.09.2020:

“O registro de preço é um sistema de auxílio às compras públicas, figurando como uma ferramenta da qual se vale a administração para aquisição de bens e contratação de serviços de forma frequente e padronizada. É uma forma inteligente e eficiente de atender às necessidades administrativas, deixando sempre à disposição da administração um estoque virtual de produtos e serviços que poderão ser utilizados pela entidade administrativa sempre que necessário ou conveniente.

Esse sistema está baseado no conceito da administração privada, que tem como norte a ideia de que nada deve ser adquirido sem que haja a necessidade imediata disso, pois, uma aquisição sem a necessidade iminente gera custos desnecessários para a manutenção desses bens. Dessa forma, para tornar mais eficiente a gestão dos bens públicos, a entidade administrativa deve se valer do SRP.

Em suma, o Sistema de Registro de Preços é um modelo de cotação formalizada, decorrente de licitação, para o registro público de preços, com o fito de realizar sucessivas contratações para aquisição do mesmo produto ou serviço. Findada a licitação, o particular que ofereceu o menor preço é convidado a assinar uma Ata de Registro de Preços que o vincula, pelo prazo máximo de um ano, ao fornecimento daquele produto ou serviço no limite do quantitativo registrado.

Já a adesão à ata de registro de preços, a conhecida figura do carona, é procedimento incidental ao Sistema de Registro de Preços, onde um órgão ou entidade (sic) da administração pública se vale das cotações realizadas por outra entidade pública com o fito de oportunizar sua contratação, sempre com o objetivo de atender ao interesse público com menor preço e maior eficiência.

No caso em análise a Coordenadoria Estadual da Bahia se valeu de Registro de Preço realizado pela CODEVASF-DF, com o fito de anteder (sic) o estado de Alagoas, para atender de forma mais célere e eficiente as demandas desta Coordenadoria, conforme é possível verificar em relatório técnico anexo.

Não obstante a contratação ter sido realizada de forma mais eficiente há de se salientar que ela também foi feita de forma mais econômica, tendo em vista que foi contratada com preços bem abaixo da tabela SINAPI da época da contratação, conforme verifica-se em anexo.

O serviço de recuperação de estradas vicinais, pela natureza do serviço, não é possível dimensionar os quantitativos de largura e espessura, tendo em vista que os serviços são realizados em diversos municípios do estado da Bahia, cada uma com suas especificações técnicas, tanto de espessura quanto de largura.

Ademais, pela própria natureza do registro de preços, presume-se que quando contratada empresa fornecedora esta irá, conforme planilha orçamentária da licitação, dentro do objeto licitado, realizar o serviço conforme as exigências técnicas.

Nos casos apontados, conforme é possível verificar nos relatórios em anexo, a demanda técnica exigia que os serviços fossem executados com espessura e largura adequadas a realidade do local.

Ante o exposto, percebe-se que a presente contratação respeitou os pressupostos do Decreto 7.892/2013, seguindo as estimativas de preço da planilha orçamentária e seguindo as necessidades técnicas de cada localidade.”

### **Análise da equipe de auditoria**

Quanto aos esclarecimentos apresentados, vale salientar que não foi questionada a legitimidade da adoção do registro de preço como um sistema de auxílio às compras públicas, pelo contrário, quando cumprido todos os pré-requisitos previstos no Decreto 7.892/2013, o que não foi o caso, este sem dúvidas é um instrumento eficiente para o aprimoramento das compras e contratações governamentais.

O questionamento efetuado na Constatação 17 referiu-se à ausência de prévia definição das reais necessidades da CEST-BA e da demonstração da economicidade da opção escolhida, quando da adesão à Ata de Registro de Preços nº 33/2018 – CODEVASF 5ª SR, fatos que não foram contestados nos esclarecimentos ora apresentados.

Da mesma forma não foram apresentados esclarecimentos em relação ao achado de auditoria 18, que tratou do descumprimento do princípio da segregação de funções observado no mesmo processo de adesão à registro de preços e, por consequência, também permanecem inalterados os fatos apontados neste achado.

Quanto ao achado de auditoria 19, que tratou da utilização de preços unitários e quantidades distintos dos previstos no Edital de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 33/2018-CODEVASF 5ª SR, o argumento de que a contratação teria seguido as estimativas de preço da planilha orçamentária não se fundamentam, haja vista que ficou patente no relatório que os preços unitários constantes da planilha de preços utilizada nos pagamentos dos serviços contratados não foram realinhados linearmente ao percentual de desconto ofertado pela Construtora Terrayama por ocasião da licitação que originou a aludida ata.

Por fim, no que se refere às argumentações apresentadas em relação ao achado de auditoria 20, discorda-se dos esclarecimentos apresentados, tendo em vista que as especificações previram que seriam efetuadas recomposições do pavimento em 50% da extensão recuperada, em camadas de 10cm de espessura, em estradas com 5m de largura, portanto, quantitativos compatíveis com serviços de recuperação da grande maioria das estradas vicinais presentes na Região Nordeste.

Contudo, conforme Relatórios Técnicos apresentados, os fatores que justificaram as larguras superiores a 5m e camadas acima de 10cm foram decorrentes das características das estradas recuperadas, que apresentavam, dentre outros aspectos, grande volume de tráfego de veículos, inclusive, de veículos pesados.

No entanto, tais estradas não se adequam ao perfil dos serviços contratados junto à Construtora Terrayama Ltda. Logo, não deveriam ter sido escolhidas pela CEST-BA para serem recuperadas no escopo do Contrato DNOCS nº 01/2020-CEST-BA.

Ressalte-se que mais uma vez fica demonstrada a inadequação dos serviços contratados às reais necessidades da CEST-BA, fato que ocasionou a irregularidade apontada.

#### **Achado nº 21**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 158/2020/DA, de 17.11.2020, o DNOCS apresentou informações relacionadas apenas ao cumprimento das recomendações, não havendo manifestação quanto ao conteúdo do achado.

##### **Análise da equipe de auditoria**

As providências elencadas na manifestação, relacionadas ao cumprimento das recomendações, serão analisadas na fase de monitoramento desta auditoria, em sede de avaliação do plano de ação adotado pelo DNOCS.

#### **Achado nº 22**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 158/2020/DA, de 17.11.2020, o DNOCS apresentou informações relacionadas apenas ao cumprimento das recomendações, não havendo manifestação quanto ao conteúdo do achado.

#### **Análise da equipe de auditoria**

As providências elencadas na manifestação, relacionadas ao cumprimento das recomendações, serão analisadas na fase de monitoramento desta auditoria, em sede de avaliação do plano de ação adotado pelo DNOCS.

#### **Achado nº 23**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 158/2020/DA, de 17.11.2020, o DNOCS apresentou informações relacionadas apenas ao cumprimento das recomendações, não havendo manifestação quanto ao conteúdo do achado.

#### **Análise da equipe de auditoria**

As providências elencadas na manifestação, relacionadas ao cumprimento das recomendações, serão analisadas na fase de monitoramento desta auditoria, em sede de avaliação do plano de ação adotado pelo DNOCS.

#### **Achado nº 24**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 158/2020/DA, de 17.11.2020, o DNOCS apresentou informações relacionadas apenas ao cumprimento das recomendações, não havendo manifestação quanto ao conteúdo do achado.

#### **Análise da equipe de auditoria**

As providências elencadas na manifestação, relacionadas ao cumprimento das recomendações, serão analisadas na fase de monitoramento desta auditoria, em sede de avaliação do plano de ação adotado pelo DNOCS.

#### **Achado nº 25**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 158/2020/DA, de 17.11.2020, o DNOCS apresentou informações relacionadas apenas ao cumprimento das recomendações, não havendo manifestação quanto ao conteúdo do achado.

#### **Análise da equipe de auditoria**

As providências elencadas na manifestação, relacionadas ao cumprimento das recomendações, serão analisadas na fase de monitoramento desta auditoria, em sede de avaliação do plano de ação adotado pelo DNOCS.

#### **Achado nº 26**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 158/2020/DA, de 17.11.2020, o DNOCS apresentou informações relacionadas apenas ao cumprimento das recomendações, não havendo manifestação quanto ao conteúdo do achado.

##### **Análise da equipe de auditoria**

As providências elencadas na manifestação, relacionadas ao cumprimento das recomendações, serão analisadas na fase de monitoramento desta auditoria, em sede de avaliação do plano de ação adotado pelo DNOCS.



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

**PARECER Nº** 2/2020/NAC3-CE/CEARÁ  
**PROCESSO** Nº 00206.100045/2020-29  
**INTERESSADO:** CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO CEARÁ,  
COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA DAS ÁREAS DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E MEIO AMBIENTE, TRIBUNAL DE  
CONTAS DA UNIÃO  
**ASSUNTO:** Auditoria Anual de Contas do Departamento Nacional de Obras Contra  
as Secas (DNOCS), referente ao exercício 2019.  
Parecer do dirigente do órgão de controle  
interno, de que trata o art. 9º, inciso III, da Lei  
8.443, de 16 de julho de 1992.

Senhor Ministro,

### I. RELATÓRIO

1. Foram examinados os atos de gestão praticados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2019 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. As avaliações realizadas por meio da Auditoria Anual de Contas (AAC) tiveram por objetivos avaliar a eficácia, a eficiência, a economicidade e a conformidade legal da aplicação dos recursos públicos e os principais resultados alcançados pela unidade na gestão das atividades e dos programas de governo. O escopo da auditoria está evidenciado no Relatório de Auditoria Anual de Contas.

### II. FUNDAMENTAÇÃO

3. Considerando as evidências constantes do Relatório de Auditoria 823674, a opinião da UAIG é a certificação pela **Regularidade com Ressalva**, tendo em vista terem sido registrados os seguintes achados de auditoria com impactos relevantes que comprometem os objetivos da Unidade:

3.1. *Perda de efetividade na execução das ações finalísticas em virtude do histórico baixo desempenho orçamentário-financeiro, inclusive no exercício de 2019 (item 4 do Relatório);*

3.2. *Continuidade de estabelecimento de indicadores insuficientes e inadequados para aferir o desempenho institucional do DNOCS, falhas no planejamento, monitoramento, pactuação e realização de metas e indicadores de desempenho, impactando a observação e correção das ações das áreas finalísticas (item 6 do Relatório);*

3.3. *Inconsistências relacionadas à folha de pagamento da Autarquia, estimando-se o impacto financeiro de R\$ 1.324.545,45 no exercício de 2019 (item 8 do Relatório);*

3.4. *Desconhecimento, pela Autarquia, de situações de acumulação de cargos, empregos ou funções públicas por servidores ativos e inativos, bem como das respectivas remunerações extra-SIAPE visando ao cálculo do teto constitucional (item 10 do Relatório);*

3.5. *Prática de ato de gestão antieconômica ante a contratação de serviços de limpeza e conservação com sobre dimensionamento de pessoal, ocasionando gasto excessivo de R\$ 355.782,69 no exercício de 2019 (item 13 do Relatório);*

3.6. *Ocorrência de desvio de função na contratação de empresa para prestação de serviços de apoio ante o emprego dos terceirizados para executar tarefas distintas das previstas no termo de referência do contrato (item 14 do Relatório);*

3.7. *Falha grave na gestão e fiscalização do Contrato nº 19/2017, cuja execução se dá com atrasos sistemáticos no pagamento das obrigações trabalhistas e previdenciárias dos terceirizados por parte da empresa contratada (item 21 do Relatório);*

3.8. *Existência de déficit de R\$ 89.173,32 na constituição da provisão para depósito na conta vinculada, e incompatibilidade de R\$ 28.124,26 entre o saldo financeiro dos cálculos apresentados pelo DNOCS, em relação ao registrado pela instituição financeira em 31.12.2019 (item 22 do Relatório).*

4. Por relevante, complemento a manifestação acerca dos atos de gestão com as seguintes observações. De um total de R\$ 786,2 milhões liquidados em 2019, 95,3% foram com despesas de pessoal e outras despesas correntes, e o restante com investimentos. No que concerne às despesas de investimento empenhadas no exercício de 2019, apenas 11,4% foram liquidadas.

5. Os exames mostraram de forma percuciente que a maior parte dos recursos alocados em ações de investimento do DNOCS é inscrita ano a ano em restos a pagar não processados, devido aos desembolsos não ocorrerem de forma contínua e em consonância com os cronogramas físico-financeiros dos contratos, por conta, principalmente, de problemas técnicos gerados por projetos básicos deficientes, que acabam por ocasionar prorrogações e paralisações das avenças.

6. A conjugação desses dois aspectos (baixo desempenho e elevado saldo inscrito de restos a pagar não processados) gera um custo social muito elevado para a sociedade em razão da demora na entrega dos empreendimentos, associado a um custo financeiro expressivo pelo encarecimento do preço final das obras. Recursos que poderiam ser alocados em outros empreendimentos são remanejados para o pagamento de reajustes contratuais.

7. Embora tenham ocorrido melhorias no processo de gestão das metas institucionais, com o emprego de ferramentas de gerenciamento mais adequadas, observou-se que os indicadores instituídos pelo DNOCS ainda são inadequados e insuficientes para monitorar o seu desempenho na execução das políticas públicas, visto que são predominantemente de medida de eficácia, uma vez que expressam resultados

quantitativos ao longo de determinado período, mas não conseguem capturar os resultados qualitativos da gestão (medida de efetividade).

8. Da análise das informações e dados apresentados, conclui-se que a força de trabalho à disposição do DNOCS não se encontra suficientemente adequada frente às atribuições institucionais e se constitui em fator de vulnerabilidade que têm o condão de sujeitar a Autarquia à exposição de riscos, falhas e frustrações no desempenho da execução das políticas públicas que lhe cabem. Um ótimo exemplo são as inconsistências relacionadas à folha de pagamento de servidores ativos e inativos, bem como de pensionistas, que ocasionam danos ao erário em razão de desembolsos indevidos e podem permanecer por anos, até a identificação e correção das respectivas falhas.

9. Por conta disso, entre outras medidas, recomendou-se *a premente implementação de rotinas adaptadas à força de trabalho da Autarquia e que levem em conta instrumentos de eficiência, como sistemas informatizados e mapeamento dos processos de trabalho, com vistas a atender integralmente os normativos relacionados ao Cadastro e Folha de Pagamento de seus servidores ativos e inativos, bem como de pensionistas.*

10. Outrossim, considerando o grave problema de atrasos na execução de obras de infraestrutura hídrica de relevante impacto para melhorar as condições de vida da população do semiárido no enfrentamento da seca e garantir segurança hídrica, inclusive, como fator de atração de investimentos para o desenvolvimento regional, que tem como causa principal a contratação com base em projetos básicos deficientes, recomendou-se em apertada síntese:

10.1. *adotar a Orientação Técnica IBRAOP OT - IBR 001/2006, que visa uniformizar o entendimento quanto à definição de projeto básico especificada na Lei 8.666/1993, como medida de controle, com as necessárias adaptações às tipologias de obras hídricas do DNOCS;*

10.2. *utilizar a Certificação de Projetos, procedimento de inspeção acreditada regulamentada pela Portaria nº 367/2017 do INMETRO, de forma controlada e com medição dos resultados, especialmente, para contratação de projetos de maior vulto e complexidade;*

10.3. *capacitar os servidores na utilização e contratar projetos em Building Information Modelling - BIM, conjunto de tecnologias e processos integrados que permite a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de uma construção, de modo colaborativo, seguindo as diretrizes dos Decretos nº 9.983/2019 e nº 10.306/2020 para implantação gradual dessa metodologia;*

10.4. *elaborar um cadastro ou painel de referência para cada obra de infraestrutura hídrica em curso, a ser disponibilizado em sua página na internet para consulta pública, de modo a trazer um diagnóstico preciso de sua situação (em execução/paralisada; os montantes investidos e a investir; as pendências a sanear; etapas cumpridas e a cumprir dos cronogramas contratados; horizonte para conclusão; outras informações contratuais relevantes) e possibilitar à diretoria colegiada estabelecer prioridades, diretrizes e planos de ação, em especial no contexto de crise fiscal e econômica que passa o país;*

10.5. *manter a priorização de esforços na carteira de obras em andamento frente ao lançamento de novos empreendimentos, considerando o contexto de crise fiscal e econômica que passa o país.*

### **III. CONCLUSÃO**

11. Ante o exposto, os resultados dos exames autorizam concluir que o quadro já delineado de esvaziamento do DNOCS só se agrava e requer uma tomada de providências por parte das instâncias apropriadas do Poder Executivo Federal, visto que a 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 de importantes políticas públicas, a exemplo da Política Nacional de Recursos Hídricos, de que trata a Lei 9.433, de 08.01.1997; Política Nacional de Segurança de Barragens, de que trata a Lei 12.334, de 20.09.2010; e Política Nacional de Irrigação, de que trata a Lei 12.787, de 11.01.2013.

À consideração superior.